

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Planificación urbana y contaminación acústica

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Rafael Rodríguez Fernández

DIRECTOR

Omar Bouazza Ariño

Madrid

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DERECHO ADMINISTRATIVO



PLANIFICACIÓN URBANA Y CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

TESIS DOCTORAL DE:

RAFAEL RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ

BAJO LA DIRECCIÓN DE:

OMAR BOUAZZA ARIÑO

Madrid, 2020

AGRADECIMIENTOS:

Quiero hacer un especial agradecimiento al excepcional jurista y director de mi tesis Omar Bouazza Ariño que me ha atendido las veces que he necesitado y que ha estimulado mis inquietudes sobre el tema de estudio

También quiero agradecer al departamento de derecho administrativo de la Universidad Complutense de Madrid por su amabilidad y por haberme concedido el privilegio asistir al Seminario Eduardo García de Enterría, durante 5 años.

	Págs.
ÍNDICE GENERAL.....	7
ABREVIATURAS.....	23
 PRIMERA PARTE: METODOLOGÍA DEL TRABAJO	
 CAPÍTULO I	
 ASPECTOS METODOLÓGICOS Y APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA	
1. Resumen	31
2. Objetivos de investigación.....	31
3. Método de investigación.....	34
4. Técnicas	35
5. Planteamiento del problema.....	37
6. Justificación del tema.....	39
7. Importancia del tema.....	41
8. Hipótesis.....	42
9. Marco teórico del estado de la cuestión.....	43
 SEGUNDA PARTE: ANALISIS GENERAL DEL ORDENAMIENTO JURIDICO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS FRENTE A LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA	
 CAPÍTULO II	
 INTRODUCCIÓN	
1. ¿Qué es el ruido?	45
2. Características del ruido.....	46
3. ¿Cómo se mide el ruido?	50
4. Consecuencias del ruido sobre las personas.....	51
5. Estadística del ruido.....	52

6. El ruido objeto de regulación jurídica.....	55
7. Tipos de ruidos objeto de la regulación jurídica.....	57
8. La prueba de la contaminación acústica.....	59

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS DE DERECHO AMBIENTAL

1. Principio de sostenibilidad	63
2. Principio de no regresión.....	67
3. Principio de prevención.....	71
4. Principio de precaución.....	74
5. Principio de corrección.....	76
6. Principio de «quien contamina paga»	77
7. La transparencia.....	79
7.1. Introducción a la transparencia.....	80
7.2. Información a la población.....	82
7.3. Publicidad activa.....	84
7.4. Ejercicio del derecho a la información.....	86
7.5. Principio de buen gobierno.....	86
7.5.1. Sentencia del TEDH, asunto Cuenca Zarzoso contra España.....	91
7.5.2. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 18 de octubre 2013	99
7.6. Los portales de transparencia.....	104
7.7. Sistema de información sobre la contaminación acústica.....	105
8. La consulta ciudadana y la participación.....	106
9. La educación ambiental.....	108

CAPÍTULO IV

DIVERSIDAD DE FUENTES JURÍDICAS SOBRE EL RUIDO I

1. Derecho internacional y comunitario.....	115
2. La Constitución española de 1978.....	126
3. Derecho estatal.....	128
3.1 Derecho civil.....	128
3.2 Texto refundido de la Ley del Suelo y de Rehabilitación Urbana.....	129
3.3 La Ley del Ruido.....	131
3.3.1 Objetivo y finalidad.....	132
3.3.2 Definiciones.....	132
3.3.3 La prevención y las áreas acústicas.....	133
3.3.4 La calidad acústica.....	135
3.3.5 Fijación de objetivos de calidad acústica.....	135
3.3.6 La zonificación acústica.....	139
3.3.7 La servidumbre acústica.....	142
3.3.8 Instrumentos de planificación.....	143
3.4 La autorización ambiental integrada.....	144
3.5 La declaración de impacto ambiental.....	146
3.6 Las competencias en materia de urbanismo, medio ambiente y contaminación acústica.....	148

CAPÍTULO V

DIVERSIDAD DE FUENTES JURÍDICAS SOBRE EL RUIDO II

1. Derecho autonómico	153
2. Derecho local	155
2.1. Ordenanzas municipales	160
2.2. Licencias municipales	167
2.3. Licencias urbanísticas	169
2.4. Licencias de actividad.....	172
2.5. Actividades clasificadas.....	173

2.6. Actividades inocuas.....	174
3. El planteamiento de la Directiva de servicios.....	175
3.1 El principio de proporcionalidad.....	176
3.2 La comunicación previa y la declaración responsable.....	179
3.3 El plazo de aceptación de las licencias.....	180
3.4 Modificación de la autorización: cláusula de progreso.....	182
4. Medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.....	182

CAPÍTULO VI

LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

1. Planeamiento urbanístico, territorial y la Ley del ruido.....	185
2. La Ley de Ordenación de la Edificación.....	198
3. El Código Técnico de la Edificación en materia de contaminación acústica.....	199
3.1. El cumplimiento del CTE como presupuesto de responsabilidad.....	200
3.2. El documento base para la protección frente al ruido.....	203
4. La rehabilitación de viviendas.....	205
5. Sentencias sobre la planificación urbanística.....	207

CAPÍTULO VII

LOS MAPAS DE RUIDO

1. Mapas de ruido.....	213
2. Concepto de MER.....	214
3. Tipos y unidades de MER.....	216
4. Competencias para la elaboración de los mapas de ruido.....	217
5. Índices de ruido.....	217
6. Calendario de los MER.....	218
7. Requisitos mínimos sobre el cartografiado estratégico del ruido.....	218
8. Función de los mapas de ruido.....	219
9. Mapas de ruido y su aplicación.....	221
9.1 Grandes aglomeraciones.....	223
9.1.1 Ayuntamiento de Alcobendas.....	223
9.1.2 Ayuntamiento de Madrid.....	225
9.1.2.1 La ordenanza de movilidad sostenible de Madrid y su incidencia en la lucha contra la contaminación acústica.....	227
9.1.2.2 La nueva estrategia de sostenibilidad ambiental Madrid 360.....	233
9.1.3 La Comarca del Barcelonès I (Barcelona y San Adrià del Besòs)	234
9.1.4 La Comarca del Barcelonès II (Badalona y Santa Coloma de Gramanet)	236
9.1.5 Ayuntamiento de Valencia.....	238
9.1.6 Ayuntamiento de Palma de Mallorca.....	240
9.2 Mapas ferroviarios.....	242
9.2.1 Adif.....	242
9.2.2 Euskal Trenbide Sarea (E.T.S.) en la Comunidad Autónoma del País Vasco (III fase)	246
9.2.3 Metro de Bilbao.....	247
9.2.4 Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña.....	248
9.2.5 Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana.....	250
9.2.5.1 Mapa estratégico de ruido de los grandes ejes ferroviarios de la G.	

Valenciana.....	250
9.3 Mapas de ruido de los grandes aeropuertos.....	252
9.3.1 Aeropuerto de Alicante-Elche.....	257
9.3.1.1 Introducción.....	257
9.3.1.2 Resultados de la exposición.....	259
9.3.1.3 Identificación preliminar de la zona de conflicto.....	260
9.3.2 Aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat.....	261
9.3.2.1 Delimitación de la zona de estudio.....	261
9.3.2.2 Descripción del aeropuerto.....	261
9.3.2.3 Nivel de exposición a la contaminación acústica.....	264
9.3.2.4 Identificación preliminar de zonas de conflicto.....	265
9.3.3 Aeropuerto de Madrid-Barajas Adolfo Suárez.....	266
9.3.3.1 Descripción del aeropuerto.....	266
9.3.3.1.1 Exposición al ruido.....	268
9.3.4 Aeropuerto de Bilbao.....	270
9.3.5 Aeropuerto de Valencia.....	273
9.3.6 Conclusiones sobre los MER de los grandes aeropuertos.....	275

CAPÍTULO VIII

LOS PLANES DE ACCION CONTRA EL RUIDO

1. Concepto.....	281
2. Fines y contenidos de los planes.....	282
3. Procedimiento de elaboración de los planes.....	283
4. Medidas preventivas y correctoras.....	284
5. Análisis de planes de acción para las grandes aglomeraciones.....	287
5.1 Ayuntamiento de Alcobendas.....	288
5.2 Ayuntamiento de Alicante.....	289
5.3 Ayuntamiento de Madrid.....	291

5.4 La comarca del Barcelonès.....	293
5.5 Ayuntamiento de Valencia.....	297
6. Planes de acción ferroviarios.....	300
6.1 Adif.....	300
6.2. Líneas ferroviarias de titularidad autonómica, encomendadas a Euskal Trenbide Sarea (ETS) en el País Vasco.....	301
6.3. Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña 2013 – 2018.....	302
7. Plan de Acción contra el ruido de la Red de Carretera (PAR).....	303
8. Planes de Acción de grandes aeropuertos.....	304
8.1 Aeropuerto de Alicante-Elche.....	304
8.2. Aeropuerto de Josep Tarradellas Barcelona-El Prat.....	30
8.3. El aeropuerto Madrid-Barajas Adolfo Suarez.....	309
8.4. Aeropuerto de Bilbao.....	311
8.5. El enfoque equilibrado (<i>Balanced Approach</i>)	311

TERCERA PARTE: DESARROLLO AUTONÓMICO Y LOCAL DE LA PROTECCIÓN FRENTE A LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

CAPITULO IX

ANALISIS TRANSVERSAL DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA A TRAVÉS DE SU DESARROLLO EN LAS CC. AA.

1. Introducción.....	315
2. Normas autonómicas	319
2.1 Comunidad de Andalucía	319
2.2 Comunidad de Aragón	320
2.3 Comunidad de Castilla-La Mancha	321
2.4 Comunidad de Castilla y León.....	321
2.5 Comunidad de Cataluña.....	322
2.6 Comunidad de Islas Baleares.....	325
2.7 Comunidad del País Vasco.....	326
2.8 Comunidad de la Región de Murcia.....	326
3. Principios generales y el derecho a un medio ambiente saludable.....	326
4. Derecho frente al ruido y vibraciones.....	329
5. El factor humano y las emisiones	329
5.1. Conciencia cívica.....	329
5.2. Sensibilización, formación y educación ambiental.....	331
5.3. El derecho de acceso a la información y participación pública.....	332
6. La planificación y la prevención.....	334
6.1. Medidas generales de prevención.....	334
6.2. La planificación, y el planeamiento urbanístico municipal.....	337
6.3. Instrumentos de planificación territorial y gestión acústica.....	338
6.4. Futuros desarrollos urbanísticos y participación ciudadana.....	342
6.5. La zonificación acústica.	342
6.6. Las servidumbres acústicas.....	343
6.7 Clasificación de las áreas de sensibilidad acústicas.....	343
6.8 Mapas no estratégicos y de capacidad acústica.....	344
6.9 Planes de acción.....	352

6.10 Planes acústicos municipales.....	352
7. Zonas acústicamente saturadas y zonas de protección acústica especial...	354
7.1 Concepto.....	354
7.2 Propuesta de declaración.....	359
7.3 Objetivos de la declaración.....	359
7.4 Vigencia de la declaración.....	360
7.5 Declaración de zona acústica especial.....	360
7.6 Consideración en la contratación pública.....	360
7.7 Límite en la concesión de nuevas licencias.....	360
8. Controles sobre los principales emisores.....	362
8.1 Actividades de ocio.....	362
8.1.1 Espectáculos públicos.....	362
8.2 Certificados y auditorías acústicas.....	370
8.3 El control de infraestructuras	373
8.4 Obras susceptibles de producir ruido	375
8.5 Vehículos de tracción mecánica.....	376
8.6 Las actividades de carga y descarga.....	377
8.7 Empleo de maquinarias ruidosas y la contratación pública.....	378
8.8 Los sistemas de alarma y vigilancia.....	378
8.9 Los servicios de limpieza y recogida de residuos.....	380
9 Las competencias municipales frente a la contaminación acústica.....	381
10. Control de actividades de especial incidencia.....	386
10.1 La actividad de incidencia ambiental.....	386
10.2 Las actividades sometidas a procedimiento de evaluación.....	387
10.3 La autorización ambiental única.....	387
10.4 Sistemas de autocontrol de emisiones.....	388

11. Recapitulaciones y notas finales	388
11.1 Principios generales	388
11.2 La educación y sensibilización ambiental.....	389
11.3 Zonas acústicamente saturadas o Zona acústica especial.....	389
11.4 Los mapas de ruido.....	396
11.5 La planificación territorial.....	397
11.6 Servicio nocturno de limpieza y recogida de basura.....	398
11.7 Espectáculos público.....	399
11.8 Edificios y locales.....	400

CAPITULO X

LA REGULACIÓN AUTONÓMICA Y LAS ORDENANZA MUNICIPALES

(capítulo 1º sobre las ordenanzas municipales)

1. La Ley del Ruido y las competencias municipales.....	403
2. El derecho autonómico y las competencias municipales.....	409
2.1 Comunidad de Andalucía.....	409
2.2 Comunidad de Aragón.....	412
2.3 Comunidad de Castilla-La Mancha.....	414
2.4 Comunidad de Castilla León.....	414
2.5 Comunidad de Cataluña.....	417
2.6 Comunidad Valenciana.....	419
2.7 Comunidad Galicia.....	421
2.8 Comunidad de Islas Baleares.....	423
2.9 Región de Murcia.....	427
2.10 Comunidad País Vasco.....	429
3 Conclusiones sobre las normas autonómicas de atribución, de competencias a los ayuntamientos, sobre la contaminación acústica.....	433
4 Las principales capitales de provincia seleccionadas por el criterio de mayor población.....	441

CAPITULO XI

LA ORDENANZA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y TÉRMICA DE MADRID Y LA SENTENCIA DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO DE MADRID, 230/2010, DE 8 DE JUNIO (capítulo 2º sobre las ordenanzas municipales)

1. Introducción.....	445
2. Objetivos y finalidad.....	453
3. Concepto de contaminación acústica.....	455
4. La intervención administrativa.....	456
5. Periodos horarios.....	459
6. Zonas de protección acústica especial.....	459
7. Normas relativas a los emisores acústicos.....	462
7.1 La producción de ruidos en el interior y exterior.....	462
7.2 La protección de las edificaciones.....	462
7.3 Ruido ambiental.....	464
7.3.1 Las actividades sujetas a licencia.....	464
7.3.2 La circulación de vehículos de tracción mecánica.....	465
7.3.3 Los dispositivos acústicos especiales.....	467
7.3.4 Usos de aparatos de megafonía.....	468
7.3.5 Obras y reparación en los edificios.....	468
7.3.6 La recogida de residuos y labores de limpieza.....	469
7.3.7 El comportamiento de los ciudadanos.....	471
8. Límites máximos de ruido interior y exterior	477
9. Sentencia, 230/2010, de 8 de junio, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo contra el decreto del alcalde del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de 8.06.2010.....	479
9.1 Objeto del recurso.....	480
9.2 Análisis de las cuestiones planteadas.....	482
9.3 Los derechos humanos y la contaminación acústica.....	487
9.4 La contaminación acústica y la salud humana.....	487
9.5 La doctrina del TEDH y la CE.....	488

9.6 Actuaciones del Ayuntamiento de Pozuelo Alarcón para corregir la contaminación acústica en la zona.....	490
9.7 El derecho a la libertad de empresa y el derecho al ocio.....	490
9.8 Las ordenanzas y la contaminación acústica.....	492
9.9 Las fiestas locales.....	495
9.10 Los derechos de tercera generación.....	495
9.11 El derecho a las fiestas frente al derecho a la salud, descanso e individualidad del domicilio.....	497
9.12 La planificación, la prevención del ruido por parte de los ayuntamientos.....	498

CAPÍTULO XII

ANÁLISIS DE LAS ORDENANZAS PROPUESTAS (capítulo 3º sobre las ordenanzas municipales)

1. Introducción	501
1.1. Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona.....	502
1.2. Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Valencia. 503	
1.3. Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Protección, Ruido y Vibraciones de Sevilla.....	505
1.4. Ordenanza Municipal para la protección contra ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza.....	508
1.5. Ordenanza Municipal para la Prevención y Control del Ruido y Vibraciones del Municipio de Málaga.....	509
1.6. Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia.....	510
1.7. Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Palma de Mallorca.....	513
1.8. Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Las Palma de Gran Canaria.....	515
1.9. Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao.....	516
1.10. Ordenanza Municipal sobre Protección contra el Ruido y Vibraciones del	

Ayuntamiento de Alicante.....	517
2. Los diferentes aspectos de la protección frente a la contaminación acústica	
2.1. La información al ciudadano.....	517
2.2. La sensibilización y educación ambiental.....	519
2.3. El comportamiento cívico.....	520
2.4. El concepto de confort acústico.....	523
3. La planificación urbanística.....	525
3.1 El planeamiento urbano y la incidencia en el tráfico.....	525
3.2 El planeamiento urbano y la organización de actividades y servicios.....	526
3.3 Criterios de calidad acústica.....	530
3.4 Proyecto de nueva ordenanza y la planificación urbanística.....	531
3.5 Planes de acción.....	533
3.6 Planes de zonales de acción específico.....	533
4. Las licencias.....	535
4.1. La licencia de obra para las nuevas edificaciones.....	535
4.2. La concesión de nuevas licencias.....	535
4.3. Estudio acústico sobre la licencia de actividad y las actividades sometidas a evaluación ambiental.....	536
4.4. Los proyectos de actividades ruidosa.....	537
4.5. La licencia de primera ocupación.....	538
5. El aislamiento de los edificios.....	539
5.1. Condiciones acústicas de los edificios.....	540
6. Las zonas acústicamente saturadas.....	541
7. Las zonas de protección acústica especial.....	544
8. Normas relativas a los emisores acústicos y al ruido ambiente.....	547
8.1. La circulación de vehículos de tracción mecánica.....	547
8.2. Las actividades de ocio.....	550
8.2.1. Monitoreado del ruido de Málaga.....	551
8.3. La evaluación y gestión del ruido ambiental.....	554
8.3.1. Clasificación acústica de actividades.....	554
8.3.2. Los valores mínimos de protección frente al ruido procedente de las áreas recreativa.....	555

8.3.3. El estudio acústico y la evaluación de impacto ambiental.....	558
8.3.4. Los servicios municipales y el ruido.....	558
8.3.4.1. STS 8509/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 26 de noviembre de 2007.....	559
9. Objetivos o límites de contaminación acústica.....	563
9.1. Objetivos y límites de las diferentes ordenanzas analizadas.....	567

CAPÍTULO XIII

EL DERECHO URBANÍSTICO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. Concepto de urbanismo.....	579
2. Derecho urbanístico	579
3. La planificación urbanística y las aglomeraciones.....	581
4. El plan urbanístico	583
5. La Ley del Ruido y la técnica de planificación.....	586
6. La relación entre planificación urbanística y la contaminación acústica en la STS 4333/2012 (RJ 2463/2013)	595
7. La planificación urbanística y la contaminación acústica en las comunidades autónomas.....	601
8. La planificación urbanística y la contaminación acústica en las ordenanzas municipales.....	602
9. Resumen y conclusiones.....	604

CAPÍTULO XIV

CONCLUSIONES

Resumen y conclusiones

1. El concepto de ruido y sus causas.....	609
2. Efectos del ruido sobre la calidad de vida y la salud.....	610
3. La conducta cívica y la información ambiental.....	610
4. Efectos jurídicos del ruido.....	610
5. La protección jurídica frente al ruido.....	612
5.1 La interpretación de los efectos del ruido por el TEDH.....	612
5.2 La CE frente al ruido.....	613
5.3 El derecho ambiental en materia de ruido.....	614
5.3.1 La Ley del Ruido.....	615
5.3.2 La zonificación.....	616
5.3.3 Los mapas de ruido y los MER.....	617
5.3.4 Los planes de acción.....	621
5.3.5 El aislamiento de las viviendas.....	622
5.3.6 El equilibrio entre el desarrollo económico y la protección frente al ruido.....	624
5.3.7 El equilibrio entre el derecho al ocio y la protección frente al ruido...	627
5.3.8 Fundamento de la competencia estatal, autonómica y local.....	628
5.4 El derecho local y la contaminación acústica.....	629
5.4.1 Las competencias locales en materia de ruido.....	629
5.4.2 Las zonas acústicamente saturadas o zonas acústicas especiales.....	630
5.4.3 La planificación urbanística y las ordenanzas municipales contra el ruido.....	631
5.4.4 El ruido vecinal.....	632
5.4.5 Los límites de ruido.....	633
5.4.6 La circulación de los vehículos de motor.....	636
5.4.7 Los servicios de urgencia.....	637
5.4.8 La recogida de residuos y labores de limpieza.....	638
5.4.9 Resumen	639
5.4.9.1 Resumen en ingles.....	641

Bibliografía general.....	645
Índice de sentencias y breve comentario.....	659

Abreviaturas

a_0	aceleración de referencia (vibración)
a_w	máximo valor de aceleración (vibración)
Adif	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, es una entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Fomento
Aena	Empresa pública española que gestiona los aeropuertos de interés general en España
AGE	Administración General del Estado
AIP	Publicación de información Aeronáutica
APB	Audiencia Provincial de Barcelona
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOPB	Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CAM	Comunidad Autónoma de Madrid
CEE	Comunidad Económica Europea
CEDH	Convenio Europea de Derechos Humanos
C.c.	Código Civil
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CTE	Código Técnico de Edificación aprobado, Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.
Decreto 326/2203	Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía
Decreto 6/2012	Decreto 6/2012, de 17 de enero, aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía
Decreto 176/2009	Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección de Cataluña contra la contaminación acústica y se adaptan sus anexos
Directiva 2002	Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre Evaluación y Gestión del ruido ambiental

Directiva 2003	Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental
dB	decibelios
dB(A)	La curva de ponderación A equivale al hecho de que nuestro oído no responde de igual manera a todas las frecuencias del ruido, por lo que no se consideran las frecuencias que no podemos percibir.
DBHR	Documento base para la protección frente al ruido.
DCAP	Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco
DS	Directiva de Servicios 123/2006, de 12 diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo
DCAP	Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de Contaminación Acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco
DOGC	Diario oficial de la Generalitat de Catalunya
DPCAA	Decreto 6/2012, de 17 de enero, aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación de Andalucía
DS	Directiva de Servicios 123/2006, de 12 diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo
EAA	Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía
ECLI	Identificado europeo de identificación de sentencia
ETS	Euskel Trembide Sarea
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
FD	Fundamento de derecho
FGC	Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña
FGV	Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana

FJ	Fundamento Jurídico
Hz	Hercio (unidad de frecuencia internacional)
INE	Instituto Nacional de Estadística
IMD	Intensidad media diaria
ITV	Inspección técnica de vehículos
Law	Índice de vibración
JCAM	Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid
LAeq,T	<p>El índice de ruido LAeq,T, es el nivel de presión sonora continuo equivalente ponderado A, en decibelios, determinado sobre un intervalo temporal de T segundos, definido en la Norma sobre un intervalo temporal de T segundos, definido en la Norma ISO 1996-1:1987.</p> <p>Donde:</p> <p>-Si $T = d$, LAeq,d es el nivel de presión sonora continuo equivalente ponderado A, determinado en el período día;</p> <p>-Si $T = e$, LAeq,e es el nivel de presión sonora continuo equivalente ponderado A, determinado en el período tarde;</p> <p>-Si $T = n$, LAeq,n es el nivel de presión sonora continuo equivalente ponderado A, determinado en el período noche;</p>
LBRL	La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local de 1985
LCAIB	Ley 1/2007, de 16 de marzo contra la contaminación acústica de <i>las Illes Balears</i>
Ley 7/2002	Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección de la Contaminación Acústica
Ley 27/2006	Ley 27/2006, de 18 de julio, de Información, Participación y Acceso a la Justicia en Materia Ambiental
Ley 7/2007	Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia de medio ambiente
Ley 5/2010	Ley 5/2010, de 11 junio, de Autonomía Local de Andalucía
Ley 17/2009	Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
Ley 25/2009	Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.
Ley 7/2010	Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de Protección Contra la Contaminación Acústica de Aragón

Ley 7/2011	Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha
Ley 12/2012	Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios
Ley 16/2012	Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la contaminación Acústica Cataluña
Ley 39/2015	Procedimiento de la Administración Común de las Administraciones Públicas
Ley 40/2015	La Ley 40/2015, de 1 de octubre Régimen Jurídico del Sector Público
Ley del Ruido	Ley de Cortes Generales 37/2003, de 17 de noviembre, sobre el ruido
Ley Transparencia	Ley de transparencia 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
Ley ómnibus	Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio
Ley paraguas	Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
LIA	El Real Decreto-Legislativo 1/2008, texto refundido de la Ley de Impacto Ambiental
LIPPJ	Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, a la participación pública y derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia de medio ambiente
LGS	Ley de Cortes Generales 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
LGPVA	Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección de la Contaminación Acústica
LPAC	Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LPCAC	Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica de Cataluña
LPAIRM	Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada de la Región de Murcia
LPCIC	Texto Refundido 16/2002, de prevención y control integrado de la contaminación
LPMAP	Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco
LPH	Ley 49/1960, 21 de julio, Propiedad Horizontal
LS	Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
MER	Mapa estratégico de ruido
m/s ²	metro por segundo al cuadrado (medida de aceleración)
MINP	Molestas, insalubres y peligrosas
NBE	Norma Básica de Edificación
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMSM	Ordenanza de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Madrid aprobada con fecha 5 de octubre de 2018
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAA	Plan de Aislamiento Acústico
PAEZC	Normativa del plan zonal específico de la zona de protección acústica especial del distrito Centro 2018.
PALESTRA	Base de datos del aeropuerto Adolfo Suarez Madrid Barajas
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
POZACAVIR	Asociación de Vecinos Pozuelo de Alcorcón por la Calidad de Vida y contra el Ruido
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
SICA	Sistema de Información de la Contaminación Acústica

SJCM	Sentencia del Juzgado Contencioso de Madrid
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSJA	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
STSJCV	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
STSJM	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid
STSJN	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Foral de Navarra
RD	Real Decreto
RD 1513/2005	Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003 de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.
RDL 18/2012	Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio minorista y determinados servicios
REVGA	Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.
RDU	Real Decreto 2187/1978, de 23 junio, Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
RMS	Media de potencia fiable (<i>Root Medium Square</i>)
RPANC	Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, de régimen de poblaciones: con altos niveles de contaminación atmosférica o de con altos niveles de con perturbaciones de ruido o vibraciones
RSCL	Decreto de 17 de junio 1955 del Reglamento de Servicio de las Corporaciones locales
T	tiempo
TC	Tribunal Constitucional
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea

TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRAM	Tranvía Metropolitano
<i>Trak</i>	<i>web de Aena</i> : Mapa interactivo de ruido de los aeropuertos (Sistemas de Monitorizado de Ruido y Sendas de Vuelo).
TR	El tiempo de reverberación
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TSJCV	Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
UE	Unión Europea
UME	Unidad de Mapa Estratégico
SICA	Sistema de Información de la Contaminación Acústica
SJCM	Sentencia del Juzgado Contencioso de Madrid
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJCV	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
SSTS	Sentencias del Tribunal Constitucional
ZARE	La zona acústica de régimen especial
ZBE	Zona de bajas emisiones
ZPAE	Zona de Protección Acústica Especial
Web	Dominio de internet
WLRA	World Leisure and Kcreation Association

Parte I Metodología del trabajo

CAPÍTULO I ASPECTOS METODOLÓGICOS Y APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. Resumen

El ruido afecta a nuestra calidad de vida. El hombre necesita desarrollarse con otros seres humanos para vivir en plenitud. Sin embargo, esto conlleva inconvenientes, pues la vida en núcleos urbanos genera ruidos, lo que afecta a nuestra calidad de vida. No es un fenómeno nuevo, pero la proliferación de los focos emisores del ruido y su potencia hace que sea un problema más evidente¹.

Para ello, la planificación urbanística y la gestión y determinación de los usos del suelo plantean algunos medios cada vez más eficaces para prevenir y evitar la aparición de problemas de contaminación acústica en las áreas urbanas².

2. Objetivo de la investigación

El propósito principal de mi tesis consistirá en el estudio de los mecanismos que promueven la reducción de la contaminación acústica de las ciudades y proponer un modelo que represente la realidad fáctica y jurídica y sus posibles soluciones para así mejorar la vida de los ciudadanos. La prevención y la educación medioambiental jugarán un papel central en su realización.

En primer lugar, analizaré el concepto de ruido y sus clases, así como el concepto jurídico y los nuevos instrumentos para la mejora de la planificación urbanística introducidos por la legislación del ruido y legislación concordante, como la referida al urbanismo y la ordenación del territorio.

¹ José Francisco Alenza García, «Las estrategias jurídicas frente al ruido», *El derecho contra el ruido*, Pamplona: Civitas, 2013, pág. 45.

² Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, «La prevención contra el ruido», *El derecho contra el ruido*, Dir. Alenza García, José Francisco, Pamplona: Civitas, 2013, pág. 173.

El diccionario de la RAE define el ruido en una de sus acepciones como «sonido inarticulado, por lo general desagradable» y, añadiría, no deseado. En los núcleos urbanos, la cantidad de focos que producen ruido provocan malestar en la vida diaria de los ciudadanos. Este exceso de ruido produce contaminación acústica, la cual es definida en el art. 3. d) de la Ley de las Cortes Generales 37/2003 de 17 de noviembre sobre el ruido (en adelante Ley del Ruido) como la «presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente». El problema ante el que nos enfrentamos es un tipo de contaminación que no deja huella y, por lo tanto, resulta complicado poder demostrar los niveles que alcanza. La detección de este, por tanto, requiere técnicas de seguimiento diferentes a las que se utilizan en otros tipos de contaminación. Para obtener información relevante y completa que pueda servir como prueba, se requiere un seguimiento con los sonómetros homologados³. Las mediciones del ruido, en general, deben realizarse a lo largo de las veinticuatro horas, durante diferentes días de la semana y del año.

La contaminación acústica no se define como concepto absoluto, sino como un concepto gradual y relativo. Por ejemplo, en una biblioteca el nivel de ruido aceptable es mínimo, mientras que, cuando se trata del suelo de uso industrial, el nivel de ruido aceptable es más alto. La nueva estrategia de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental tiene como eje central la consecución de la calidad real acústica, frente a la anterior reglamentación europea, que se había ocupado exclusivamente de los focos emisores. El capítulo II de la Ley del Ruido está dedicado a la calidad sonora y fija los objetivos para las distintas áreas acústicas, índices acústicos y los mapas de ruido. En el art. 3. c) se define calidad acústica en los siguientes términos: «Grado de adecuación de las características acústicas de un espacio a las actividades que se realizan en su ámbito».

³ La definición de sonómetros se establece en el anexo I de la Orden ITC/2485/2007, de 25 de septiembre (B.O.E. del 3 de octubre 2007).

A continuación, analizaré las normativas que estudian la planificación urbanística que se emplean para prevenir el ruido. La legislación sobre el ruido está contemplada en diferentes fuentes del Derecho. Estas fuentes se encuentran en el ámbito comunitario europeo, el Derecho Constitucional Español, el Derecho Estatal, el Derecho Autonómico y el Derecho Local.

En España tenemos una legislación abundante sobre el ruido. Al respecto, la Ley del Ruido expone en su art. 1 que «tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente». Sin embargo, y a pesar de toda la normativa existente, el problema no está resuelto, ya que todavía hay un número importante de personas afectadas por el ruido⁴. La Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley del Ruido, ha establecido instrumentos para poder realizar un seguimiento continuado de los niveles de ruido⁵. Dado que el objetivo fundamental de esta Ley es la calidad acústica, nos podemos preguntar cuál ha sido el resultado de la aplicación de esos instrumentos. Dicha Ley determina los índices acústicos homogéneos correspondientes a las veinticuatro horas, distinguiendo el período diurno, vespertino y nocturno (art.11). Los valores límites de inmisión y emisión de los diferentes emisores acústicos están determinados por el Gobierno (art. 12)⁶. El art. 14.1. a) dispone la obligación, para las Administraciones Públicas competentes, de aprobar mapas de ruido previo trámite de información pública durante un periodo mínimo de un mes para determinados aspectos estratégicos⁷:

— los grandes ejes viarios.

⁴ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales*, I Informe, pág. 552.

⁵ Art. 32. b) del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre.

⁶ El art.12 de la Ley del Ruido está desarrollado posteriormente por el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

⁷ Art. 32.a del Real Decreto núm. 1367/2007, de 19 de octubre sobre Desarrolla la Ley del Ruido, 37/2003, de 17 de noviembre de 2003 (RCL 2003\2683) en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas. Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. Boletín Oficial del Estado, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858.

- los grandes ejes ferroviarios.
- los grandes aeropuertos.
- las grandes aglomeraciones con una población superior a 100.000 habitantes y con una densidad de población que sea igual o superior a 3000 personas por km²⁸.

Por otra parte, el art. 15 de la citada Ley al hablar sobre «Fines y contenidos de los mapas de ruido» establece que estos tengan entre otros, los siguientes objetivos:

1. Evaluar de manera global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona.
2. Permitir la realización de predicciones sobre esa zona.
3. Posibilitar la adopción fundada de planes de acción y en general medidas correctoras adecuadas en materia de contaminación acústica.

Los mapas de ruido delimitarán y contendrán información sobre los siguientes extremos:

1. Valores de los índices existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas.
2. Valores de los límites y objetivos de calidad acústica aplicado a dichas áreas.
3. Superación o no por los valores existentes de los índices de los valores límites aplicables, y cumplimiento o no de los objetivos aplicables de calidad acústica.
4. Número estimado de personas, viviendas, colegios y hospitales expuestos a la contaminación en cada área acústica.

3. Método de investigación

El estudio de la contaminación acústica tiene un carácter multidisciplinar, pues hay aspectos relacionados con el Derecho, pero también, por ejemplo, con el Urbanísimo, la Física, la Ingeniería, la Medicina y la Psicología, entre otras. En este

⁸ Las grandes aglomeraciones están compuestas por: municipios de más de 100.000 habitantes y densidad igual o superior a 3000 personas por km² regulado en el anexo VII d) del Real Decreto 1.513/2005, de 16 de diciembre.

trabajo nos centraremos en el Derecho en materia de contaminación acústica, si bien las lecturas procedentes de otras disciplinas ayudarán a la conformación de la idea que se pretende defender, para lo que se tratará de buscar soluciones por la vía del Derecho.

El método utilizado en esta investigación se articula mediante el estudio conjunto y jerárquico del Derecho Internacional y el Derecho de la Unión Europea, la Constitución de 1978, el Derecho Estatal, el Derecho Autonómico y el Derecho Local. El estudio se centra en el análisis del Derecho contra el ruido a través de las distintas fuentes del ordenamiento y los principios generales del Derecho.

La jurisprudencia complementa el ordenamiento jurídico con la doctrina que de modo reiterado establece el Tribunal Supremo al interpretar la ley, la costumbre y los principios generales del Derecho (art. 1.6 del Código Civil). Analizaremos las sentencias que han tenido trascendencia sobre la interpretación de las leyes que regulan el ruido.

El método de investigación será deductivo, partiendo de los conceptos generales establecidos en la norma, la jurisprudencia y la doctrina jurídica, para llegar al análisis de los problemas particulares.

También analizaremos el nivel de cumplimentación en el que se encuentran los mapas de ruido y sus planes de acción en la actualidad, para poder examinar la influencia que han tenido sobre la evolución de los niveles del ruido que soportan los ciudadanos. A fin de tener información del desarrollo de los mapas de ruido, accederemos al contenido de la información publicado por el ministerio competente, las comunidades autónomas y los ayuntamientos⁹.

4. Técnicas

La técnica utilizada consiste en la búsqueda de las normas que regulan el problema del ruido, así como la jurisprudencia y la doctrina de nuestro ordenamiento jurídico, cuya finalidad es estudiar las diferentes materias que están relacionadas con la

⁹ Sistema de Información sobre contaminación acústica. Disponible en: <http://sicaweb.cedex.es>, (consultado:11.10.2016).

problemática acústica. Para ello, se han manejado las distintas bases de datos disponibles, con el objeto de recopilar la información correspondiente sobre el asunto que vamos a tratar.

Las bases de datos utilizadas, dependiendo de la información que se ha pretendido obtener, son las siguientes:

1. Búsqueda, selección y sistematización de la bibliografía de la Universidad Complutense de Madrid a través de las siguientes herramientas:

- Catálogo Cisne: libros localizados en la Universidad Complutense.
- Libros electrónicos: acceso a la colección de libros electrónicos suscritos por la Universidad Complutense.
- El repositorio institucional de la Universidad Complutense recoge en formato electrónico y en acceso abierto: tesis doctorales, artículos de revistas, actas de congresos, monografías y otros.
- Documentos: fruto de la actividad docente e investigadora de la Universidad Complutense.

2. Las bases de datos externas utilizadas:

- Aranzadi [Recurso electrónico]
- BOE.es [Recurso electrónico] / Ministerio de la Presidencia
- Diariolaley.es [Recurso electrónico]
- Iustel. Publicaciones [Recurso electrónico]
- Noticiasjurídicas.com (libre acceso)
- Omniaexpertia [Recurso electrónico]
- Portal JurídicoLex Nova. Acceso UCM [Recurso electrónico]
- QMemento [Recurso electrónico]
- Rebiun: Red de Bibliotecas Universitarias www.rebiun.org
- Thomson Reuters. Libros [Recurso electrónico]
- Thomson Reuters. Revistas [Recurso electrónico]
- Tirant online [Recurso electrónico]
- VLex [Recurso electrónico]
- Westlaw international [Recurso electrónico]
- WoltersKluwer España. Revistas [Recurso electrónico]

3. Revistas doctrinales:

- *Revista de Administración Pública*
- *Revista Española de Derecho Administrativo*
- *Justicia Administrativa*
- *Revista General de Derecho Administrativo*
- *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*
- *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*
- *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*
- *Revista Electrónica de Derecho Ambiental*
- *Environmental Law Review* (Acceso: Westlaw International)
- *Environmental Impact Assessment Review* (Acceso: Elsevier)

5. Planteamiento del problema

Es importante que la planificación urbanística deba proteger las zonas residenciales para poder reducir en el futuro la contaminación acústica. El objetivo de la Ley del Ruido según establece su art. 1 es prevenir, vigilar y reducir este tipo de contaminación.

La Ley del Ruido ha traído a nuestro ordenamiento jurídico nuevos instrumentos para orientar el desarrollo de la planificación urbanística, como son los mapas de ruido. Estos son instrumentos de diagnóstico que tienen como finalidad la evaluación, predicción y fundamento de ulteriores planes de acción para reducir los niveles de ruido en las zonas contaminadas¹⁰.

El requisito para elaborar mapas de ruido, en función de la población de los municipios, se ha valorado de manera diferente en algunas comunidades autónomas españolas. Estas tienen una concepción muy distinta sobre la necesidad de realizar los mapas para resolver los problemas de contaminación acústica¹¹. Es necesario

¹⁰ Art. 15 de la Ley del Ruido sobre fines y contenido de los mapas.

¹¹ Art. 20.3 de la Ley de Contaminación Acústica de Aragón, Ley 7/2010, de 18 de noviembre; el art. 22 regula los mapas acústicos de la Ley de Protección de la Contaminación Acústica de Comunidad Valenciana, Ley 7/2002, de 3 de diciembre y la Ley de Contaminación Acústica de la Comunidad del País Vasco, Decreto 213/2012, de 16 de octubre.

desarrollar una valoración del fundamento jurídico de los diversos tratamientos que realiza el derecho autonómico, verificar su nivel de aplicación práctica y los resultados alcanzados. Concretamente, hay determinadas leyes autonómicas contra el ruido que obligan a realizar mapas de estas características en municipios de menos de 100.000 habitantes. Sin embargo, en el ámbito nacional, se establece por la Ley del Ruido cuando se superen los 100 000 habitantes. Con la finalidad de valorar los efectos de las legislaciones autonómicas, es procedente ver la evolución de los niveles de contaminación acústica de los municipios afectados por estas normas, para ver si a través de estas medidas se ha conseguido mejorar la calidad de vida de las personas residentes en determinados municipios.

Hay que considerar que, en el seguimiento de los mapas de ruido, participa la Unión Europea y el ministerio español competente, pero los municipios obligados exclusivamente por las normas autonómicas no están sujetos a este control por parte de la Unión Europea. En aras de la transparencia y de una visión científica del problema, hay que preguntarse sobre el nivel de realización de estos mapas de ruido y qué evolución han tenido en las comunidades que han elaborado una norma más exigente¹².

Los mapas de ruido realizan un diagnóstico de la situación, pero una vez detectados niveles de ruido superiores a los objetivos fijados en dichos mapas, será necesaria la realización de planes de acción. De esta forma se podrá reconducir la situación de los niveles de ruido a los objetivos propuestos. Hay otras medidas concretas para reducir la contaminación acústica por medio de la planificación urbana como son, entre otras: las zonas peatonales o la creación de espacios libres de ruido. Y es que, como muy bien dice el profesor Ruiz de Apodaca, «el principio de prevención se concreta en la intervención sobre los emisores acústicos con carácter previo a su autorización y puesta en funcionamiento o ejecución. La actuación sobre el foco de emisión supone atajar la contaminación en la fuente, en el origen del

¹² Sistema de Información sobre contaminación acústica. Disponible en: <http://sicaweb.cedex.es> (consultado: 11 de octubre de 2016).

problema mediante un control y análisis exhaustivo y previo de cualquiera de estas actividades a la hora del posible otorgamiento de nuevas licencias»¹³.

6. Justificación del tema

La contaminación acústica se define en la Ley del Ruido como «la presencia en el ambiente de ruidos, vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente».

Este estudio está motivado por la necesidad de solucionar un problema acuciante, de carácter general, en las ciudades: el ruido no deseado que los ciudadanos soportan¹⁴. Este tipo de ruido afecta de forma considerable a nuestra calidad de vida y bienestar. Se trata de proteger los derechos recogidos, por ejemplo, en el art. 8 del CEDH interpretado por el TEDH en la sentencia recaída en el caso López Ostra contra España, de 9 de diciembre 1994, que dice que «los atentados graves contra el medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarle del disfrute de su domicilio de manera que perjudique su vida privada y familiar, sin poner en grave peligro la salud del interesado»¹⁵.

Hay que hacer una mención especial al profesor L. Martín-Retortillo que se adelanto a la justicia española y europea sobre la tesis que el ruido afecta a derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal y familiar y el derecho a inviolabilidad del domicilio (art. 18 y el 20.4) que está relacionado con el art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (de 1948), el art. 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Económicos (de 1966) y el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (de 1950) . Así mismo, hacia mención a

¹³ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, «La prevención y corrección del derecho ambiental», El derecho contra el ruido», (dir. José Francisco Alenza García), Pamplona: Civitas, 2013, pág. 155.

¹⁴ Ruido ambiental: el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamientos de actividades industriales como los descritos en el anexo I de la Ley 16/2002, de 1 de julio (RCL 2002, 1664) , de Prevención y Control Integrados de la Contaminación.

¹⁵STEDH 3/1994, caso López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre de 1994.

los principios rectores, de la CE 78, como al derecho a la salud (art. 43) y al medio ambiente (art. 45)^{16 17}. Además, hacía referencia al art. 53, de la CE 78, sobre aplicabilidad directa e inmediata del texto constitucional en lo que se refiere a los derechos fundamentales. También tomaba en consideración Código Penal por el allanamiento de morada (art. 490).

La protección de los derechos humanos, en el ámbito ambiental, ha sido objeto de seguimiento por el Observatorio de Políticas Ambientales desde la primera edición de 2006. En dicha obra, el profesor Omar Bouazza Ariño dice que «el artículo 8 CEDH es el precepto que ha proporcionado la doctrina más abundante en materia de medio ambiente a través de la conocida doctrina de la protección indirecta de los derechos. La sentencia más representativa de esta línea es López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre de 1994, primera decisión en la que se obtiene un fallo estimatorio reconociendo que determinadas lesiones al medio ambiente pueden menoscabar derechos fundamentales de la persona, como el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Esta Decisión ha tenido un enorme impacto no solo en España, sino también en otros países del Consejo de Europa como, por ejemplo, Gran Bretaña»¹⁸.

Para proteger los derechos humanos por parte de los poderes públicos, es necesaria la planificación urbanística de los municipios, así como su remodelación. Para ello son imprescindibles, entre otros instrumentos, la realización de los mapas de ruido, que deben orientar la planificación urbanística con sus planes de acción. No podemos decir que los mapas de ruido sean la solución de todos los problemas, aunque sí ponen el foco de atención sobre aspectos de la ciudad que son mejorables.

¹⁶ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «Los Ruidos Evitables» (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988), REALA (Revista de Española de Administración Local y, 1988, núm. 238, pág. 1275-1282.

¹⁷ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «La defensa frente al ruido ante el tribunal constitucional» (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla), Revista de Administración Pública, núm. 115, 1988, pág. 205-231.

¹⁸ Omar Bouazza Ariño, «Jurisprudencia ambiental del tribunal europeo de derechos humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2006, pág. 123-144.

En contraposición, estos mapas pueden ser completados y mejorados. El anexo IV del Real Decreto 1513/2005 destaca los focos en que se debe de hacer hincapié: tráfico rodado, ferroviario, aeropuerto, actividad industrial. Sin embargo, los mapas no contemplan los ruidos producidos por el ocio. Como señala Herrera del Rey, los mapas de ruido deberían elaborarse sobre la base de las reiteradas denuncias de los vecinos acaecidas en los últimos diez años. El mejor plan de acción consistiría en averiguar por qué esas denuncias no se han corregido en cada caso¹⁹.

7. Importancia del tema

«La preocupación por la contaminación acústica hay que situarla en el marco global de la creciente conciencia de garantizar la normal convivencia de los ciudadanos, de asegurar una digna calidad de vida y por la misma necesidad de proteger el medio ambiente»²⁰.

Las ciudades están en un proceso continuo de cambio como consecuencia de su desarrollo social y económico. El derecho tiene una función social que consiste en regular la convivencia en los aspectos relevantes para el bienestar social contemplados por las leyes²¹. El ruido está presente en la interpretación de nuestra norma suprema; podemos traer aquí la cita de Lorenzo Martín-Retortillo: «Vivir la vida sin tener que aguantar ruidos innecesarios es, en efecto, una legítima aspiración a la par que un compromiso social resultado del gran pacto constitucional»²².

Los métodos de prevención urbanística pueden evitar el ruido y reducir los problemas derivados de la contaminación acústica. Así, la prevención urbanística es una cuestión de vital importancia para el bienestar de los ciudadanos, y constituye una manera de hacer frente al ruido y a las diferentes formas en que la contaminación

¹⁹ J.J. Herrera del Rey, «El ruido estado de la cuestión», Diario La Ley, nº 7326, 22 de enero 2010.

²⁰ Omar Bouazza Ariño, «Medio Ambiente Acústico Municipal», Tratado de Derecho Municipal, Tomo II, 3ª ed. (Dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, págs. 2529-2563.

²¹ STC 119/2001 de 24 de mayo 2001, F.J.5º que recoge la doctrina del TEDH. «En ellas se pone de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel de ruido elevado tiene sobre la salud de las personas [...]. Sobre las fuentes emisoras y las consecuencias del ruido, véase el informe de la Organización Mundial de la Salud».

²² Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «El ruido: reciente respuesta legal y jurisprudencial» Foro, Nueva época, núm. 1, 2005, pág. 13.

acústica se produce en la vida en sociedad, como consecuencia del desarrollo económico y por la evolución las ciudades.

8. Hipótesis

El ruido evoluciona como lo hacen las urbes: a lo largo del tiempo, a corto, medio y largo plazo; pero es posible anticiparse a los efectos negativos que produce generalmente el desarrollo económico de las ciudades. La planificación urbanística, junto con otros instrumentos, es un medio idóneo para la solución de los problemas de contaminación acústica.

A lo largo del día se producen ciclos de ruido en las ciudades. Con esto quiero decir que hay emisores y niveles de emisión distintos a lo largo de las veinticuatro horas. Por ejemplo, en las zonas de oficinas será mayor el ruido en horario laboral y en las zonas de ocio será mayor en horario no laboral. En consecuencia, la prevención y la planificación de las urbes necesitan de la información que deben aportar los mapas de ruido, y esta debería ser lo más completa posible, para que los planes de acción puedan actuar basándose en una buena información.

Los poderes públicos y en particular los poderes locales tienen instrumentos para evitar que se produzca la contaminación acústica, aunque es necesaria, como establece la Directiva 2002/49/CE de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, la participación a través de la consulta de todas las partes implicadas para ayudar a solucionar el problema de la contaminación acústica (art. 8.7). En la transposición a la Ley del Ruido se regula el derecho a la información de los ciudadanos, pero no el derecho a la participación a través de la consulta.

La publicidad de los mapas de ruido junto al derecho ciudadano de consulta debe formar parte de una sociedad más atenta a los problemas que afectan al bienestar de los ciudadanos. Los poderes públicos pueden actuar desde diferentes ámbitos competenciales, desde el Estado, a las comunidades autónomas pasando por los municipios españoles.

Desde otro punto de vista, no podemos olvidarnos de las organizaciones propias de la sociedad civil en la lucha contra el ruido. Estas sociedades realizan actuaciones

en favor de la sociedad para acometer un problema de gran calado debido a su dificultad, complejidad y las consecuencias sobre nuestra calidad de vida.

Vamos a estudiar la prevención y la planificación de las urbes necesitan de la información que deben aportar los mapas de ruido, y esta debería ser lo más completa posible, para que los planes de acción puedan actuar basándose en una buena información.

Los elementos comentados son fundamentos básicos para erradicar un problema que está constatado por el Defensor del Pueblo, como he dicho antes, en su Informe Anual 2011 y por los debates en las Cortes Generales Parlamentarias²³.

9. Marco teórico del estado de la cuestión

El problema de la contaminación acústica es una cuestión no resuelta, en apoyo de esta afirmación, que en los próximos capítulos voy a verificar, recuerdo una cita de J.J. Herrera del Rey que dice:

«El ruido sigue siendo en España uno de los principales problemas que sufre la población, y así se recoge tanto en los datos del INE, como en los eco barómetros de las Consejerías de las diferentes autonomías y en los informes de los distintos Defensores del Pueblo. En ningún momento la Administración Pública ha pretendido rebatir el informe de la OCDE que nos sitúa en el segundo país más ruidoso del mundo después de Japón y por motivos distintos al país nipón. Los ciudadanos no entienden que el llamado estado del bienestar se inhiba radical y fehacientemente en buscar soluciones verdaderamente eficaces frente al problema»²⁴.

Los mapas de ruido representan los datos sobre las situaciones acústicas y las previsiones futuras de los índices de ruido. Asimismo, los mapas de ruido contendrán el número de personas afectadas o en su caso las viviendas, pero en ambos casos se describirán la superación de los niveles, de contaminación acústica, superiores a los establecidos por la norma aplicable. Pues bien, J. J. Lavilla Rubira sobre la naturaleza

²³ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2011 y debate en las Cortes Generales*, I Informe, pág. 560 y siguientes.

²⁴ J. J. Herrera del Rey, J.J., «El ruido estado de la cuestión», *Diario La Ley*, nº 7326, 22 de enero de 2010.

jurídica de este instrumento de evaluación y gestión de la contaminación acústica dice lo siguiente:

«Los mapas de ruido son instrumentos jurídicos cuya función es informativa y las actuaciones administrativas que los aprueban son actos administrativos de carácter normativo».²⁵

El desarrollo de la normativa del ruido entre las diferentes comunidades autónomas deja entrever que existen distintos niveles de prevención, desde el punto de vista urbanístico, que pueden tener consecuencias sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Las legislaciones de las comunidades autónomas de Aragón, País Vasco y Valenciana reducen enormemente el número de habitantes necesarios para obligar a los municipios a realizar mapas de ruido, frente a la legislación nacional, que establece la obligación para municipios de más de 100 000 habitantes. Vamos a analizar la importancia de la obligatoriedad por parte de los municipios de hacer mapas de ruido y, en consecuencia, planes de acción para solucionar estos problemas. Un ejemplo corresponde al Mapa Estratégico de Ruido de Madrid, 2011, donde se constatan mejoras en los niveles de ruido²⁶. Resumiendo, este apartado, la regulación de los mapas de ruido es mucho más exigente en algunas comunidades autónomas que en otras. Estos mapas de ruido deberían dar lugar a planes de acción para poder corregir la situación de las zonas contaminadas. A causa de lo expuesto anteriormente, podríamos preguntarnos si el hecho de que se obliguen a los municipios de menos de 100.000 habitantes en algunas comunidades autónomas a elaborar mapas de ruido ha tenido efectos positivos sobre el bienestar de esas poblaciones.

²⁵ J. J. Lavilla Rubira, «Los mapas de ruido», *Comentarios a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre* (dir. ^a: Lozano Cutanda, B.), Madrid, Civitas, 2004, pág. 201.

²⁶ Mapa Estratégico de Ruido de Madrid 2011. Disponible en: http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaMedioAmbiente/MapaRuido2011/Ficheros/Memoria_MER_2011Novb.pdf (consultado: 20.10.2016).

SEGUNDA PARTE: ANALISIS GENERAL DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS FRENTE A LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

CAPÍTULO II

INTRODUCCIÓN

1. ¿Qué es el ruido?

Para empezar a delimitar el concepto es conveniente leer la definición que hace el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española del sonido: «Sensación producida en el órgano del oído por el movimiento vibratorio de los cuerpos, transmitidos por un medio elástico como el aire»²⁷. Mientras que del ruido dice: «Sonido inarticulado y por lo general desagradable»²⁸. Por tanto, como podemos ver, el ruido es un tipo de sonido.

Hay dos aspectos que debemos destacar: uno objetivo, que es el sonido que recibimos; y otro subjetivo, que es la percepción e interpretación que hace nuestro cerebro de ese sonido. El sonido es un fenómeno físico vibratorio, en forma de onda, que consiste en la alteración de las partículas en un medio elástico (ya sea gaseoso, sólido o líquido). Este se transmite a los pabellones auditivos por el aire y hace vibrar la membrana del tímpano, después pasa al oído interno y excita el nervio acústico que comunica al cerebro los impulsos neuronales que finalmente generan las sensaciones sonoras. El cerebro procesa esta información y pone en marcha nuestro sistema de alerta. Nuestra mente se ve obligada a inhibir la información que nos llega del ruido no deseado, y al mismo tiempo, mantiene nuestra atención sobre lo que queremos realizar, ya sea dormir o concentrarnos voluntariamente en otras actividades humanas. Esto origina molestias a las personas y tiene consecuencias para nuestro bienestar y salud²⁹.

²⁷ Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=YMV5Hqd>. Consulta realizada el 21.02.2017.

²⁸ Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=WoW1aWq>. Consulta realizada el 21.02.2017.

²⁹ Recuperado de: <http://sicaweb.cedex.es/docs/documentacion/Conceptos-Basicos-del-ruido-ambiental.pdf>. Consultado 21.02.2017.

La onda sonora por el aire produce un cambio en la presión atmosférica a una velocidad de 340 metros por segundo, y su paso por este medio provoca un cambio en la presión atmosférica denominada *presión acústica o sonora*. La unidad de medida de esta última es el decibelio, que se define como la diferencia en un instante entre la presión instantánea y la presión atmosférica. Las ondas se atenúan en la distancia y pueden ser absorbidas o reflejadas en los obstáculos que encuentren a su paso. En las ondas sonoras podemos distinguir: el valor máximo de la onda o amplitud; el período, fase o tiempo que tarda hasta que recupera la misma posición; la distancia hasta alcanzar el mismo estado de vibración o longitud de la onda; y la frecuencia o número de perturbaciones por segundos, que se mide en hertzios (oscila entre 20-20.000 hertzios para poder ser percibido por el oído humano) y que puede estar caracterizado por una frecuencia (grave o aguda), una intensidad (fuerte o débil) y una duración (larga o corta) que es capaz de propagarse por diferentes medios³⁰.

Desde otro punto de vista, el *Diccionario del español jurídico* define el ruido ambiental como el «sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico aéreo, por tráfico rodado, ferroviario y aéreo y por emplazamiento de actividades industriales»³¹.

2. Características del ruido

Se pueden hacer diferentes clasificaciones en función de distintos aspectos:

- Por su incidencia en el ámbito jurídico: es consecuencia de que se supere el número de decibelios establecidos en la normativa básica estatal, autonómica y local contra el ruido, dependiendo de la zona acústica y de las horas en que se produzca.
- La intensidad: indica la magnitud del cambio de presión. Es lo que nuestro oído percibe como volumen, se mide en decibelios y representa la presión acústica, que

³⁰ Joaquín José Herrera del Rey, *La defensa jurídica contra la contaminación acústica*, Madrid: La ley, 2008, pág. 38.

³¹ Santiago Muñoz Machado, *Diccionario del español jurídico*, Barcelona: Espasa Calpe, Real Academia Española, Consejo del Poder Judicial, 2016.

es la diferencia entre la presión instantánea y presión atmosférica. No es una expresión lineal, sino logarítmica y representa la sensibilidad del oído humano. Se puede definir como *la energía sonora transmitida en una dirección determinada*.

- La frecuencia: se mide en hertzios (Hz), las graves son las frecuencias bajas que se dan entre 20-300 Hz y las agudas son las altas, entre 2000-20000 Hz. Se consideran frecuencias medias entre 300-2000 Hz. Se puede distinguir por la frecuencia el ruido blanco, rosa y marrón. El ruido blanco se caracteriza por su distribución uniforme en el espectro audible, lo que significa que su intensidad es constante para todas las frecuencias, por tanto, es capaz de tranquilizar y facilitar el sueño pues no deja que pasen otros sonidos³². El ruido rosa es nuestro objeto de estudio. Su energía va decayendo según aumenta la frecuencia tres decibelios por octava. El ruido marrón es el propio de la naturaleza, está compuesto por frecuencias graves y medias, desciende seis decibelios por octava, pero para poder descansar no debe pasar de los 25 decibelios³³.
- Su medio de transmisión puede ser gaseoso, líquido o sólido. El sonido se transmite más rápido a través de los medios sólidos. Por el aire, que es nuestro medio natural, se transmite a 340 m/s; en el aluminio, a razón de 6400 m/s; pero a través del ladrillo, 11 veces más que a través del aire.
- El origen del ruido está en los aeropuertos, carreteras, transporte ferroviario, grandes aglomeraciones o ruido del ocio. El tráfico rodado acumula ruido, superando los 60 decibelios en las grandes urbes. Las principales fuentes del ruido de los vehículos son el motor y el rodaje, aunque, a partir de los 60 km/h, el segundo supera al primero. El ruido procedente de la rodadura se produce por tres motivos: el impacto, el bombeo de aire y la adherencia. El transporte aéreo es el mayor foco de emisiones acústicas. Genera el mayor nivel de ruido en las operaciones de despegue, cuando los motores van a máxima potencia, pero también se producen ruidos importantes durante el vuelo, con el consecuente impacto sobre las poblaciones que sobrevuela. En lo que respecta al tráfico ferroviario, se estima que, a 30 metros de distancia desde la vía del ferrocarril, el

³² Diccionario Enciclopédico Espasa, tomo 11, Madrid: Espasa Calpe, 1989, pág. 9012.

³³ Joaquín José Herrera del Rey, *La defensa jurídica contra la contaminación acústica*, Madrid: La ley, 2008, pág. 44.

paso de un tren de 8 vagones de pasajeros genera entre 80 y 100 decibelios. En cuanto al ocio, existen zonas en las que se concentra un número importante de restaurantes, bares, discotecas, etc., que se ubican, normalmente, juntos para concentrar la oferta de ocio. Esto produce importantes conflictos sociales con los vecinos, que pueden sufrir severos trastornos como consecuencia de estas actividades.

- La variación temporal: por una parte, tenemos el ruido continuo que es el que produce la maquinaria al trabajar de forma incesante, como ventiladores, bomba y equipos de proceso. Para medir los decibelios que produce, hacen falta varios minutos. Por otra parte, el ruido intermitente es el que se origina en ciclos o cuando pasan vehículos de forma regular. Por último, el ruido transitorio es fluctuante o impulsivo.
- Por la zona de inmisión: es donde se produce el impacto y puede ser zona residencial, no residencial, etc.
- Por su incidencia en la salud: se consideran actualmente los ruidos que superan los 30 decibelios, nivel donde puede empezar la incomodidad acústica, si bien este tiene un importante grado de subjetividad, según la OMS. El oído humano es capaz soportar un nivel alto de ruido, sin daño acústico. Uno de los problemas de la contaminación acústica es que cuando aparecen los primeros síntomas, ya se han producido daños en nuestro organismo. La sordera o hipoacusia aparece con niveles prolongados y superiores a 90 decibelios. La pérdida de audición rara vez es dolorosa. Otras consecuencias que produce el ruido sobre la salud, además de los auditivos, incluyen: trastornos psicológicos como estrés y conductas de irritabilidad y agresividad; trastornos fisiológicos, como el aumento de la frecuencia cardíaca, la presión arterial y la frecuencia respiratoria; alteraciones del sueño y del descanso, lo que conduce a la falta de atención y aprendizaje y la somnolencia diurna³⁴.
- Por la forma de propagarse el ruido, podemos considerar: el ruido aéreo, las reverberaciones y las vibraciones. Las reverberaciones se producen cuando las ondas chocan con un obstáculo: una parte es absorbida y otra parte se refleja, y avanza con menor energía. Pueden volver a chocar, perder más energía y avanzar de nuevo. El tiempo de reverberación (TR) de un local para una frecuencia dada

³⁴ Recuperado de: www.euro.who.int (consulta 12.03.2017).

se define como el tiempo necesario en segundos, para que el nivel de presión disminuya 60 dB una vez suprimido el foco que lo originó.

La reverberación es un fenómeno sonoro producido por la reflexión, que consiste en una ligera permanencia del sonido una vez que la fuente original ha dejado de emitirlo. Cuando recibimos un sonido nos llega desde su emisor a través de dos vías: el sonido directo y el sonido que se ha reflejado en algún obstáculo, como las paredes de un recinto. En este caso, el sonido reflejado es inteligible para el ser humano como un segundo sonido que se denomina *eco*. Pero cuando debido a la forma de la reflexión o al fenómeno de persistencia acústica, es percibido como una adición que modifica el sonido original se denomina *reverberación*. En contraposición, las vibraciones son movimientos más o menos regulares que suelen generar ondas sonoras, estas se miden por el nivel de aceleración o *índice de vibración* (L_{aw})³⁵ de una superficie, normalmente el suelo de una habitación³⁶.

- El ruido aéreo: este es un fenómeno vibratorio que, a partir de una perturbación inicial en el medio elástico donde se produzca, se propaga por ese medio o por el aire, bajo la forma de onda sobre la presión atmosférica, y que puede ser percibido por el oído humano³⁷.
- La distribución temporal del ruido se realiza a través de los períodos de día, tarde y noche. El ruido es soportable en unas determinadas condiciones, pero no lo es en otras. En general, el ruido se tolera más durante el día, y según avanza la tarde, se va haciendo menos tolerable, hasta alcanzar niveles mínimos durante la noche. Para poder atender a esta realidad, en vez de un único baremo de ruido, se utilizan diferentes indicadores durante el día, la tarde y la noche. En las ordenanzas

³⁵ El índice de vibración, L_{aw} en decibelios (dB), se determina aplicando la fórmula siguiente:

$$L_{aw} = 20 \lg \frac{a_w}{a_0}$$

Siendo:

- a_w : el máximo del valor eficaz (RMS) de la señal de aceleración, con ponderación en frecuencia w_m , en el tiempo t , $a_w(t)$, en m/s^2 .
- a_0 : la aceleración de referencia ($a_0 = 10^{-6} m/s^2$).
- La ponderación en frecuencia se realiza según la curva de atenuación w_m definida en la norma ISO

³⁶ Anexo I, B del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, que desarrolla la Ley del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones.

³⁷ Información sacada de: www.insht.es (consulta 12.03.2016).

municipales de la ciudad de Madrid de 25.04.2011 de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica, se considera el día entre las 7 horas y hasta las 19 horas, y el periodo de la tarde es el comprendido entre las 19 horas y las 23 horas, y el nocturno, entre las 23 horas y las 7 horas. Estas franjas coinciden con las establecidas en el Ayuntamiento de Barcelona en su Ordenanza de 28 de abril de 2014. Estas normas locales aplican unos índices máximos que no pueden superar los establecidos en la legislación básica estatal.

3. ¿Cómo se mide el ruido?

Ya hemos mencionado que la unidad de medida del ruido es el decibelio. Esta unidad expresa, por tanto, el nivel sonoro e indica la intensidad del sonido con respecto al mínimo que nuestro oído puede percibir. La razón por la que se utiliza el decibelio es porque se trata de una función logarítmica que se aproxima al comportamiento del oído humano. Esta función logarítmica, en base 10, relaciona dos potencias o intensidades, pero como estas unidades son muy grandes se dividen entre diez y así se obtiene el decibelio.

La medición del ruido se hace a través de sonómetros homologados para conocer el nivel de presión acústica. Así podemos obtener los valores máximos, mínimos y el promedio. Normalmente se mide el índice de ruido continuo equivalente, $L_{Aeq,T}$, que es el nivel de presión sonora continua equivalente por segundos ponderado A, en decibelios, determinado en T segundos y definido por la norma ISO 1996-1:1987³⁸. La curva de ponderación A equivale al hecho de que nuestro oído no responde de igual manera a todas las frecuencias del ruido, por lo que no se consideran las frecuencias que no podemos percibir.

³⁸ Anexo I, A, 2, a del Real Decreto núm. 1.367/2007, de 19 de octubre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y zonificación acústica.

³⁹ $L_{Aeq}(T) = 10 \text{ LOG} (1/T) \int (P/P_0)^2 dt$; T: tiempo de duración de la medición, P: presión instantánea, P₀: presión de referencia.

4. Consecuencias del ruido sobre las personas

Las repercusiones más importantes del ruido, más que el impacto directo sobre el oído, son de carácter psicológico. Por tanto, estamos midiendo a través de los decibelios el nivel de desagrado. «La señal acústica que recibe el cerebro repercute en el conjunto del organismo, produciendo determinados efectos no específicos y a veces difíciles de determinar y de evaluar. Se sabe con certeza que el ruido conlleva efectos negativos de tipo fisiológico que afectan a la visión, al estrés, a la presión sanguínea, a la tensión muscular, etc.; y también, de tipo psicológico, provocando, por ejemplo, molestias, temor, perturbación de la actividad mental o física del sueño»⁴⁰. Cuanto más intensos y continuados son los ruidos, más efectos tienen sobre nuestro bienestar, pues termina incidiendo en aspectos fisiológicos a través del sistema nervioso central y el periférico. Por otra parte, el sistema nervioso autónomo vegetativo, que está constituido por nuestro sistema nervioso simpático y parasimpático, controla el corazón, la presión sanguínea, la función respiratoria, la digestión, el sueño, etc. El sistema simpático nos prepara para la acción inmediata, aumenta la frecuencia de los latidos del corazón, dilata los pulmones, etc. Sin embargo, el sistema parasimpático es el opuesto y equilibra al anterior. Pero si este proceso de compensación en el uso de nuestras energías se desequilibra por situaciones de estrés, como consecuencia de estímulos físicos y psicológicos, aumenta excesivamente la producción de hormonas del estrés adrenalina y cortisol.

Nuestro oído tiene diferente sensibilidad frente a los sonidos graves y agudos, pues las que más oímos son las frecuencias medias. Así, por ejemplo, «en los locales de ocio se utilizan más los graves pues son las que nos incitan a beber, normalmente alcohol, que hace más ruidosas y desinhibidas a las personas, de manera que el ruido no solo es producido por la música o las máquinas, sino por la concentración de personas. Ello, a su vez, puede motivar la subida del nivel de música u otros efectos secundarios, produciéndose la espiral del ruido»⁴¹.

⁴⁰ Benjamín García Sanz y Francisco Javier Garrido, *La contaminación acústica en nuestras ciudades*, Barcelona: Colección de Estudios Sociales, Fundación La Caixa, 2003.

⁴¹ Joaquín José Herrera del Río, *La defensa jurídica contra la contaminación acústica*, Madrid: La Ley, 2008, pág. 71.

5. Estadística del ruido

El indicador de calidad de vida del INE elabora una estadística sobre los problemas de ruidos producidos por los vecinos o del exterior. La encuesta incluye estas preguntas en su cuestionario: ¿tiene la vivienda problemas de ruidos producidos por vecinos o del exterior por el tráfico, negocios, fábricas colindantes, etc.? Las respuestas serían sí o no.

Cuando analizamos los resultados de la encuesta en el ámbito geográfico nacional, observamos que, en el año 2017, un 15,2 % declaraba problemas de ruidos producidos por los vecinos o del exterior. En la UE-28, en el año 2016, este valor fue del 17,9 % y en España de un 16,2 %, pero este dato debemos confrontarlo con el de las zonas densamente pobladas, que es muy superior y que luego comentaré.

En las comunidades autónomas, en el año 2017, los porcentajes más elevados de molestias corresponden a: Illes Balears (31,4 %), la Ciudad Autónoma de Ceuta (30,1 %), Región de Murcia (26,8 %), la Ciudad Autónoma de Melilla (26 %), Canarias (25,3 %), Comunidad Valenciana (21,3 %), Extremadura (19,2 %), Galicia (16,1 %)

y Catalunya (13,5 %)⁴². Todas estas comunidades autónomas tienen porcentajes por encima de la media, y además hay que remarcar que dentro de ellas hay que diferenciar con respecto a estas medias las grandes aglomeraciones que tienen niveles superiores de contaminación ⁴³.

Considerando el grado de urbanización en las áreas densamente pobladas el porcentaje de problemas era del 19 %; en las de nivel intermedio, del 12,9 %; y del 9,6 %, en las áreas poco pobladas.

42

Población que sufre problemas de ruidos producidos por vecinos o del exterior (% de población total)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	25,1	28,6	26,6	25,6	22,1	22,4	18,4	15,6	15,0	18,3	15,9	15,7	16,2	15,2
Andalucía	26,0	27,9	27,8	29,5	19,8	23,1	17,5	18,1	18,6	16,3	14,8	11,7	13,9	14,9
Aragón	22,1	27,3	18,3	22,8	14,5	11,8	10,2	7,4	5,5	17,3	13,8	9,0	9,6	9,5
Asturias	15,5	19,3	22,8	21,7	17,3	17,1	11,7	13,1	8,5	14,6	6,8	5,5	9,9	9,8
Balears, Illes	26,6	33,7	31,6	23,0	26,9	24,7	19,3	21,5	13,1	29,7	21,5	24,2	26,9	31,4
Canarias	28,6	28,3	26,5	25,5	24,1	21,9	12,6	15,1	18,3	24,7	18,4	23,2	28,6	25,3
Cantabria	21,6	20,8	20,1	13,3	12,4	13,2	17,6	15,0	11,3	15,2	7,8	11,4	12,8	1,5
Castilla y León	20,9	21,6	20,0	15,0	18,0	14,1	14,0	13,8	10,6	8,2	9,1	9,4	7,7	9,2
Castilla - La Mancha	15,1	16,8	18,9	18,8	18,5	18,2	13,3	11,3	7,8	10,9	7,7	10,1	11,6	7,9
Cataluña	27,0	29,6	27,3	26,1	22,8	25,7	23,0	13,1	14,6	20,0	15,0	16,5	14,6	13,5
Comunitat Valenciana	30,1	39,1	32,1	35,0	33,0	26,8	22,3	18,1	21,5	18,1	19,3	22,6	21,1	21,3
Extremadura	22,4	23,9	14,3	19,8	18,0	17,3	24,3	16,7	6,1	17,6	15,6	19,2	15,9	10,8
Galicia	17,5	19,5	18,3	16,4	12,7	17,8	15,2	14,8	10,0	13,3	14,5	15,3	13,3	16,1
Madrid, Comunidad de	30,1	33,8	31,6	27,0	26,9	28,1	19,2	17,7	14,2	23,9	22,4	18,9	20,7	13,2
Murcia, Región de	23,5	26,5	31,5	30,6	14,4	22,7	18,4	11,3	22,4	24,5	21,2	20,5	22,9	26,8
Navarra,	20,5	21,8	26,7	15,6	12,5	12,9	16,2	16,5	13,6	20,5	16,5	15,6	15,4	12,8
País Vasco	21,8	32,3	28,4	25,0	24,4	16,0	20,1	16,2	15,8	16,6	10,5	8,8	8,8	12,0
Rioja, La	17,6	21,2	21,7	21,1	13,3	23,2	12,6	15,9	15,7	11,8	13,3	13,0	18,7	8,4
Ceuta	46,8	29,3	48,6	44,0	35,7	21,2	24,3	15,1	35,1	40,8	44,3	27,4	39,2	30,1
Melilla	52,8	52,8	55,1	46,2	25,7	32,4	42,5	7,2	12,5	22,6	25,3	26,8	23,5	26,0

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida. INE

Cito las comunidades autónomas utilizando el nombre que figuran en sus correspondientes estatutos autonómicos.

⁴³ Encuesta de indicadores de calidad de vida sobre problemas de ruido producido por los vecinos o del exterior, Instituto Nacional de Estadística. (Consulta realizada 1.11.2018). (<http://www.ine.es/ss/Satellite>).

A la vista de los datos, parece interesante destacar la evolución del porcentaje de la población que ha sufrido ruidos en las áreas densamente pobladas: en el año 2004 era un 30,6 %, y en el año 2017 un 19 %, lo que supone, aproximadamente, una de cada cinco viviendas, pero en el 2004 era una de cada tres.

Los datos parecen indicar que las políticas contra el ruido están funcionando, pero también que es necesario avanzar en otros aspectos como:

- la educación ambiental;
- la participación ciudadana;
- la transparencia;
- la protección de la vivienda;
- la planificación urbanística más previsora de los problemas de ruido.

Además, se requiere un cuidado especial de estos principios en las aglomeraciones, pues, en estas últimas, los problemas son mayores, y hay medidas para solucionar las molestias que sufre la población afectadas por el ruido.

Hay que resaltar, tras el análisis de la encuesta sobre calidad de vida, que hay comunidades que han tenido un claro retroceso en 2017 con respecto al dato obtenido en 2014. Así, en las Illes Balears, el nivel de población con problemas de ruido ha aumentado del 26,6 % al 31,4 %. En el mismo sentido, se observa una evolución negativa en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que ha pasado de un 23,5 % al 26,8 %.

Por último, para acabar este apartado, quisiera hacer un análisis de las fuentes o causas del ruido que manifiesta la población. Para ello utilizaremos la encuesta sobre focos de ruidos de las ciudades del INE del 2007, donde se observa que el 28 % tiene su origen en el tráfico terrestre; el origen mecánico y obras representan un 18 %; las actividades comerciales de ocio y botellón un 16 %, un 7 % de origen animal, siendo el resto de muy diversos motivos⁴⁴.

⁴⁴ Recuperado de la Encuesta de Hogares y Medio Ambiente 2008, elaborada por el INE.

6. El ruido, objeto de regulación jurídica

En cuanto a la capacidad para legislar sobre el ruido, el art. 149 de la Constitución española de 1978 establece las competencias exclusivas del Estado relativas, entre otras materias, a los ferrocarriles, al transporte por las carreteras nacionales, a los aeropuertos de interés general y a la legislación básica sobre el medio ambiente. La Ley del Ruido forma parte de la legislación básica del Estado sobre el medio ambiente (art. 149.23), por tanto, le corresponde al Gobierno fijar los límites máximos de ruido (arts. 8 y 12)⁴⁵. El Estado regula aspectos nucleares o centrales de una institución que exige una aplicación uniforme en todo el territorio, y esto determina que el legislador tiene que ser único. Estas normas deben caracterizarse por las notas de generalidad y estabilidad o permanencia⁴⁶, si bien estos límites máximos permitidos por el Estado pueden ser más exigentes en el ámbito de las competencias autonómicas y locales⁴⁷.

La norma legal fija unos criterios objetivos: la naturaleza del ruido, su intensidad, el horario, la duración o repetición en el tiempo, etc., elementos todos ellos contemplados para establecer sus prescripciones. El ruido tiene un aspecto objetivo, su naturaleza física, que se corresponde al mismo tiempo con un fenómeno subjetivo, la repulsa por parte del receptor frente a un sonido no deseado. La Ley del Ruido en su art. 3. d) define la contaminación acústica como la «presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que lo origine, que implique molestias, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente».

⁴⁵ CE art 149.1, apartados: 13.^a, 16.^a, 20.^a y 21.^aconformidad con las competencias que al Estado otorga el art. 149.1. 16.^a y 23.^a de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la sanidad y de protección del medio ambiente. Ello sin perjuicio de que la regulación sobre saneamiento y vicios ocultos en los inmuebles se fundamente en el art. 149.1.14.^a, que las tasas que puedan establecer los entes locales para la prestación de servicios de inspección se basen en el artículo 149.1.14.^a y que la regulación de servidumbres acústicas de infraestructuras estatales y el régimen especial de aeropuertos y equipamientos vinculados al sistema de navegación y transporte aéreo se dicte de conformidad con lo establecido en los párrafos 13.^a, 20.^a, 21.^a y 24.^a del apartado 1 del citado art. 149.

⁴⁶ Luis Coscolluela Montaner, *Manual de Derechos Administrativo*, Pamplona: Thomson Reuters, 2010, pág. 85-87.

⁴⁷ José Francisco Alenza García, «La calidad acústica en la Ley de Ruido», *El derecho contra el ruido* (dir. Alenza García, Francisco), Pamplona: Civitas, 2013, págs. 129.

Los valores límites de emisión e inmisión han sido fijados por el Real Decreto núm. 1367/2007, de 19 de octubre, en el que se desarrolla lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas, en adelante RZOE (en su capítulo II). Esta última norma legal determina los índices para la evaluación del ruido y de las vibraciones, los distintos períodos temporales de evaluación, los objetivos de calidad acústica en áreas acústicas determinadas o en el espacio interior de edificaciones y los valores límite que deben cumplir los emisores acústicos.

Conviene resaltar por una parte que esta legislación básica del Estado se desarrolla a través de las leyes contra del ruido en las diferentes CC. AA. y además por las ordenanzas locales. Por otra parte, quedan fuera del ámbito de la legislación acústica básica⁴⁸:

- Las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.
- Las actividades militares, que se rigen por su legislación específica.
- La actividad laboral, que se regirá por lo dispuesto en la legislación laboral.

En conclusión, la administración del Estado se reserva el control de las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuaria de competencia estatal, así como las competencias para la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en relación con las obras de interés público. En contraposición, la competencia corresponde a la comunidad autónoma cuando el ámbito territorial exceda del termino municipal. En el caso de las actividades domésticas, comportamientos vecinales y aglomeraciones, los límites acústicos vendrán determinados, con carácter general, por las ordenanzas municipales, si no contravienen los fijados por la legislación básica y autonómica en el ámbito de sus respectivas competencias⁴⁹.

⁴⁸ Art. 2 de la Ley del Ruido.

⁴⁹ Josep María Aguirre I Font, «Ruido: estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo», *Observatorio de Políticas ambientales 2016*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2016, pág. 769.

7. Tipos de ruidos objeto de la regulación jurídica

Por una parte, la Ley del Ruido establece una enumeración mínima y no taxativa de los emisores acústicos en los que deben fijarse límites (art. 12.2 y 3). Sin embargo, el RZOE contiene disposiciones sobre materia acústica. Si bien muchas de ellas se remiten a la norma específica que contiene los valores límites. En este sentido, el capítulo IV de la citada disposición regula los emisores acústicos y establece diversos apartados en relación con la emisión de ruido:

- Los vehículos a motor y ciclomotores deben corresponder a los tipos previamente homologados en lo que se refiere a niveles sonoros de emisión (Real Decreto 2028/1986, de 6 de junio, por el que se dictan normas para la aplicación de determinadas directivas comunitarias, relativas a la homologación de tipos de vehículos automóviles, y del Decreto 1439/1972, de 25 de mayo, de Homologación de Vehículos Automóviles en lo que se refiere al ruido por ellos producido, y art.19 del RZOE).
- Los vehículos a motor destinados a servicios de urgencias deben tener dispositivos que reduzcan la intensidad sonora de los dispositivos acústicos en niveles comprendidos entre 70 y 90 dB(A) (art.19 del RZOE).
- Las máquinas de uso al aire libre deben ajustarse a las prescripciones establecidas con carácter general (Real Decreto 212/2002, de 22 de febrero) (art. 21 del RZOE).
- El ruido de embarcaciones de recreo y motos náuticas (Real Decreto 2127/2004, de 29 de octubre por el que se regulan los requisitos de seguridad).
- El ruido de las aeronaves subsónicas civiles (Convenio de Aviación Civil Internacional y Real Decreto 212/2012, de 22 de febrero) (art. 21 del RZOE).
- La nueva instalación, establecimientos o actividad portuaria, industrial, comercial, de almacenamiento, deportiva-recreativo o de ocio deberá adoptar medidas necesarias para que no se transmita al medio ambiente niveles superiores a los establecidos en la tabla B1 del anexo III de RZOE (art. 24).
- Las nuevas infraestructuras viarias, ferroviarias o aeroportuarias deberán adoptar las medidas necesarias para que no transmitan al medio ambiente las correspondientes áreas acústicas, niveles de ruido superiores a los valores límites de inmisión establecidos en la tabla A1 del anexo III del RZOE (art 23 aplicable

fuera de las zonas de servidumbre acústica).

Por otra parte, podemos analizar los efectos jurídicos del ruido desde el punto de vista de las inmisiones acústicas, entendidas como zonas del territorio que comparten idénticos objetivos de calidad acústica, que se determinarán por las comunidades autónomas, pero deben prever al menos los siguientes sectores de suelo (art. 5. RZOE y anexo V):

- De uso residencial, incluyendo todos los complementos de habitabilidad como parques, jardines y zonas verdes, etc.
- De uso industrial, los relacionados con la actividad industrial y portuaria, producción, almacén de materiales, logística, etc.
- De uso recreativo y de espectáculos destinados a actividades feriales, parques temáticos o de atracciones; actividades deportivas con asistencia de público, etc.
- De suelo terciario distinto del apartado anterior que comprende las actividades comerciales y de oficinas, tanto públicas como privadas, hostelería, alojamiento, aparcamiento, etc.
- De suelo sanitario, docente y cultural que requieren especial protección frente al ruido. Se incluyen las bibliotecas y centros de investigación.
- De sistemas generales de infraestructura de transporte viario, ferrocarriles y aeroportuario.
- De espacios naturales de especial protección contra el ruido.
- De servidumbres acústicas, como un peaje al interés público asociado a las infraestructuras generales que están ligadas a unos niveles ruido irremediable. Entrarían en este apartado: los sectores afectados por el funcionamiento y desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo y portuario. En este concepto hay un conflicto de intereses o situación de excepcionalidad, pues, por una parte, la Ley del Ruido establece unos objetivos de calidad acústica para las distintas áreas, pero, al mismo tiempo, en las zonas afectadas por las servidumbres no existen objetivos de calidad acústica (art. 7, RZOE).

8. La prueba de la contaminación acústica

Mediante la prueba se pretende convencer de la certeza o falsedad de las afirmaciones que se pretenden realizar en los escritos de alegaciones reconocido en el art. 24.2 de la CE⁵⁰. Si se pretende una tutela judicial concreta, el solicitante tiene que fundamentar su reclamación en la existencia de unos hechos sobre los que puede haber versiones contradictorias. En consecuencia, todos los hechos afirmados deben probarse.

Los hechos con trascendencia para un procedimiento administrativo podrán ser probados por cualquier medio admitido en derecho. La prueba es la actividad que permite acreditar o destruir los actos en los que se tiene que fundamentar una decisión del procedimiento administrativo.

Tratándose de una acción de cesación, nos encontramos que la certeza de la injerencia acústica en la esfera de la vida privada del actor ha de ser probada por este (art. 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

Para poder demostrar que se han superado los límites de tolerancia de inmisión, deberá constatarse, mediante sonómetros homologados, que se ha incumplido los límites fijados por las ordenanzas municipales o por la norma que proceda en su caso. En cualquier caso, será objeto de aplicación la norma más exigente frente a la contaminación acústica. No obstante, las ordenanzas no pueden permitir unos límites de inmisión más permisivos que los establecidos por la legislación básica estatal y la autonómica.

El ruido no deja huella en el ambiente, por lo que debe registrarse en el momento en que se produce para poder ser acreditado ante los tribunales o administración competente, de forma que se puedan solicitar las medidas procedentes para evitar el daño sobre las personas. La prueba debe tener un carácter objetivo, pues hay que demostrar que se incumplen los límites de sonido establecidos en la norma aplicable.

⁵⁰ «todos tienen derecho [...] a utilizar los medios de prueba pertinentes sobre hechos presuntamente delictivos».

El informe técnico incluirá la medición realizada con sonómetros homologados, y se considera la rápida evolución de las técnicas de información y comunicación; estas deberían integrarse en la metodología de las ciudades inteligentes, para poder obtener en el futuro información más precisa, en el momento y con menor coste⁵¹.

Para ganar un juicio se requieren tres condiciones: tener razón, saberla pedir y finalmente que te la den. La máxima del derecho es que para demandar hay que probar. Sobre el demandante, con carácter general, recae la carga de la prueba de los hechos que se pretenden demostrar. Hay que aportar las pruebas de los hechos para que se aplique el derecho. Para que el juez pueda emitir una sentencia favorable a las pretensiones de la víctima del ruido se debe requerir a los servicios municipales que realicen mediciones con sonómetros homologados. En determinadas circunstancias se puede requerir en función de la gravedad del caso y de las circunstancias económicas de la víctima la participación de un equipo multidisciplinar, compuesto por: perito acústico, detective, arquitecto, médicos, psicólogos, etc. El perito acústico es el técnico cualificado para medir objetivamente el ruido tal y como llega a nuestros oídos. Estos profesionales están debidamente especializados y con las herramientas, sonómetros y programas de análisis homologados por la administración, para poder emitir un informe pericial sobre el que cimentar la demanda. Los arquitectos e ingenieros de caminos pueden también detectar los ruidos que se ocasionan en las viviendas por la deficiente calidad de la construcción y la instalación defectuosas (ubicación inadecuada, calderas, ascensores ruidosos, puertas de garajes). Estos profesionales no solo verifican la causa del problema, sino que aportan la solución para que el juez conozca que el ruido tiene una solución técnica, y que muchas veces no se arregla por falta de voluntad, de civismo, y de falta de inversiones necesarias por parte de las actividades comerciales. De esta forma, el juez puede obligar en su sentencia a ejecutar las obras de acondicionamiento necesario para evitar el daño generado por la contaminación acústica. Además, el arquitecto o ingeniero cualificado es esencial para analizar la legalidad de las licencias y de la edificación, para la jurisdicción contenciosa administrativa, y donde estos peritos sean

⁵¹ Ver: Antonio Eduardo Embid Tello; Ismael Jiménez Compaired; Sergio Salina-Alcega; Beatriz Setuáin Medina; Patricia Valcárcel; Antonio Embid Irujo, «XIII Medio ambiente, VII Contaminación acústica», *Revista española de derecho administrativo*, n° 190 (marzo 2018).

determinantes. Así, en la STS 133/2013, de 19 de marzo, de la sección 1ª de lo civil, un ingeniero de caminos dictaminó la solución técnica para la controversia que se originó entre una mancomunidad de propietarios que demandó al Metro de Madrid, S.A. y a la empresa constructora por problemas de vibraciones. El TS condenó a esta última por no haber protegido el edificio de las vibraciones que se derivarían de la proximidad de la construcción, con respecto a las vías del Metro⁵².

Por otro lado, son necesarios los profesionales de la salud, psicólogos y médicos, para probar los efectos nocivos del ruido sobre la salud de las personas. Estos ruidos no nos dejan sordos, pero pueden ser nocivos para el que los escuche a diario en su intimidad. Por eso, hay que establecer las consecuencias del ruido en la salud psíquica del perjudicado o de la familia y dejar probada dicha relación. Las víctimas del ruido suelen desarrollar estrés, angustia, irritabilidad, insomnio, depresión y se sienten impotentes ante el ruido que perciben. Para reclamar el justo resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la víctima, el informe y ratificación en el juicio del médico o psicólogo son determinantes para objetivar el resultado del ruido y establecer la cuantificación de la indemnización⁵³.

⁵² STS 133/2013, (Sala 1), de 19 de marzo (RJ\2013\3153).

⁵³ Recuperado de: www.abogadosruidos.com.

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS DE DERECHO AMBIENTAL APLICABLES A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL RUIDO

1. Principio de sostenibilidad

Los principios permiten establecer una justicia coherente con la naturaleza de los problemas humanos, físicos, ambientales, etc. Estos proporcionan una mejor regulación, menos sesgada por matices legislativos adaptados a los casos concretos. La Constitución española de 1978 ha recogido la preocupación social para la calidad de vida y la defensa del entorno. El informe Brundland, elaborado para la ONU en 1987, utilizó por primera vez el término *desarrollo sostenible*, como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las futuras generaciones y subordina el crecimiento económico al bienestar humano. En definitiva, se trata de modificar los valores y las conductas humanas en pro de la calidad de vida de todas las especies. Sin embargo, se va consolidando la idea de que la protección del medio ambiente y la economía no son conceptos enfrentados, sino que constituyen una nueva relación entre estos. La protección de la naturaleza permite un desarrollo duradero, produciendo beneficios a corto y medio plazo considerables. El séptimo Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2020 dice que «el empleo en los sectores de tecnología y servicios ha crecido en torno al 3 % anual. El mercado mundial de la industria ecológica se estima en, al menos, un billón de euros, y se prevé que en los próximos años llegue a duplicarse».

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone un desarrollo con respecto a la Agenda 21 adoptada en Río de Janeiro en 1992. La agenda plantea diecisiete objetivos entre los que se encuentra la salud y el bienestar, la educación de calidad y la producción y consumo responsable⁵⁴.

La sostenibilidad implica no gastar más de lo que se puede renovar, por tanto, los

⁵⁴ Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>. Consulta realizada el 2.11.2018.

Estados se deben concentrar más en los recursos no agotables o infinitos como el viento o el sol, por ejemplo y no en los recursos agotables para la generación de energía. Además, otorga más importancia al papel de los seres humanos que son los que producen las catástrofes ecológicas, y por otra parte son las víctimas del medio ambiente.

El libro verde de la Comisión Europea (Políticas Futuras de la Lucha Contra el Ruido), de 1996, dice que el ruido ambiental está causado por el tráfico y las actividades industriales y recreativas, constituye uno de los principales problemas medioambientales en Europa y es el origen de un número cada vez mayor de quejas por parte del público. Por tanto, el ruido ambiental es una consecuencia del desarrollo económico y social. Además, añade que gracias a la legislación y el avance tecnológico se han conseguido reducciones importantes en el ruido producido por aviones, camiones y vehículos particulares. Sin embargo, el crecimiento y la expansión del tráfico en el espacio y en el tiempo y el desarrollo de las actividades de ocio y turismo han anulado parcialmente los efectos de los avances tecnológicos. Las previsiones de crecimiento del tráfico rodado y aéreo y el desarrollo de los trenes de alta velocidad podrían agravar el problema del ruido. En el caso de los vehículos de motor, también son importantes otros factores como, por ejemplo, el ruido producido por los neumáticos a partir de velocidades tales como (50 km/h) y la ausencia de procedimientos regulares de inspección y mantenimiento con respecto a la emisión de ruidos de estos.

Otra importante fuente de ruido son los ferrocarriles y una amplia variedad de equipos ruidosos que se utilizan al aire libre, por ejemplo, martillos hidráulicos, grúas mecánicas, etc. Todo esto podría ser causado por problemas para el funcionamiento del mercado único. Las principales predicciones generales que consideraba el informe del libro verde fueron:

- el aumento de vehículos y de los kilómetros recorridos;
- el transporte de mercancías por carretera casi se duplicaría (en tonelada-kilómetro) en 2010;
- el tráfico aéreo aumentaría más del 180%;
- el desarrollo del tren de alta velocidad.

La Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental (en adelante Directiva del 2002) dice, en su considerando (5), que las principales fuentes de ruido emitido son los vehículos, las infraestructuras de ferrocarril y carretera, las aeronaves, el equipamiento industrial y de uso al aire libre y máquinas móviles. En el considerando (8) especifica la necesidad de aplicar el principio de prevención a fin de mantener espacios tranquilos en las aglomeraciones.

La Ley del Ruido clasifica los emisores acústicos que son competencia del Gobierno. Además, se compromete a reducir los niveles de emisiones, sin que entrañe costes excesivos, por la aplicación de las mejoras técnicas disponibles (art. 12):

- a) vehículos automóviles;
- b) ferrocarriles;
- c) aeronaves;
- d) infraestructuras viarias;
- e) Infraestructuras ferroviarias;
- f) infraestructuras aeroportuarias;
- g) maquinaria y equipos;
- h) obras de construcción de edificios y de ingeniería civil;
- i) actividades industriales;
- j) actividades comerciales;
- k) actividades deportivo-recreativas y de ocio;
- l) Infraestructuras portuarias.

Además, se compromete a reducir los niveles de emisiones, sin que entrañen costes excesivos, para la aplicación de las mejoras disponibles (art. 12).

Considerando todo lo expuesto, la contaminación acústica es producida como consecuencia del desarrollo económico y social. Así, podemos concluir, que el problema es fruto de las externalidades que produce el crecimiento económico y sus efectos sobre la calidad de vida de las personas. Estos son, además, los dos grandes

objetivos que deben conciliarse para alcanzar un desarrollo sostenible.

Aunque en la Ley del Ruido no hay menciones expresas sobre la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de Contaminación Acústica de Aragón dice en su preámbulo que «el ruido y las vibraciones son una presencia constante en cualquier tipo de actividad humana, acompañando de forma natural a un desarrollo económico y social muchas veces contrapuesto con la cláusula de sostenibilidad que la producción económica, el tráfico urbano, el ocio o el uso de las infraestructuras, entre otros aspectos, debería llevar necesariamente consigo».

También encontramos referencias en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña 2010, Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto. En el art.9, dedicado a las directrices del planteamiento urbanístico dice que «las administraciones con competencias en materia urbanística tienen que velar por que las determinaciones y la ejecución del planeamiento urbanístico permitan alcanzar, en beneficio de la seguridad y el bienestar de las personas, unos niveles adecuados de calidad de vida, de sostenibilidad ambiental y de preservación frente los riesgos naturales y tecnológicos».

Así mismo, el Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su art. 34, dispone que las zonas tranquilas presentarán un objetivo de calidad al menos 5 dB(A) inferior a los previstos. Estos objetivos de calidad deberán preservar en todo caso la mejor calidad sonora que sea compatible con «el desarrollo sostenible del área».

También, la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, en su art. 9 dedicado a los objetivos de calidad acústica, en su apartado 5, establece que «como objetivo de calidad acústica aplicable a las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto, se establece el mantener en dichas zonas los niveles sonoros por debajo de los valores de los índices de inmisión de ruido establecidos [...], tratando de preservar la mejor calidad acústica que sea compatible con —el desarrollo sostenible—».

2. Principio de no regresión

Mediante este principio, llamado también *cláusula stand-still*, se protegen los avances alcanzados en el contenido de las legislaciones ambientales, se impiden los retrocesos normativos en su nivel de protección y los logros obtenidos permanecen y son vinculantes para la administración pública, como para todos los administrados.

El principio de no regresión se identifica con la palabra protección, cuya finalidad primera ha de ser la conservación de lo existente, pero con una vertiente dinámica tendente al mejoramiento, ambas contempladas en las Declaraciones de Estocolmo⁵⁵ y de Río^{56 57}, en el Acta Única Europea (art. 130 R)⁵⁸ y también el texto constitucional (art. 45.2 CE).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, y atenta a la necesidad de un criterio y unos principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano, proclama la Declaración de Estocolmo sobre el Medio humano y proclama entre otros objetivos:

- el hombre es responsable del medio que le rodea. El cuidado del medio nos permite mejorar nuestro desarrollo intelectual, moral y social;
- la mejora del medio humano compete a los gobiernos y guarda una estrecha relación con el bienestar de las personas en el mundo;
- las personas tenemos el deber de aplicar nuestro conocimiento a la mejora del medio ambiente. Asimismo, la protección del medio se debe incluir junto con otras metas fundamentales como son la paz y el desarrollo económico social.

⁵⁵ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano 1972.

⁵⁶ STC 102/1995, de 26 de junio.

⁵⁷ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 1992.

⁵⁸ Instrumento de ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986.

Además, establece una serie de principios que tiene relación con la contaminación acústica, como:

«Principio 8.- El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

[...]

Principio 11.- Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual del futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

[...]

Principio 13.- A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

Principio 14.- La planificación racional constituye un instrumento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

Principio 15.- Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

Principio 16.- En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, deberían aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

[...]

Principio 18.- Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.

Principio 19.- Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspiradas en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos».

El TFUE dedica el título 20 al medio ambiente y dice que la política de la Unión contribuirá a alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos (art.191):

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas.

La STC 233/2015, de 11 de diciembre, ha reconocido ese principio, al afirmar que los deberes de conservación, defensa y restauración del medio ambiente que prescribe el art. 45 de la CE impone a los poderes públicos «tanto la preservación de lo existente como vertiente dinámica tendente a su mejoramiento» y de ello se desprende la idea

de la no regresión. El principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deben ser revisados si esto implicara retroceder con respecto a los niveles alcanzados con anterioridad. Se trata de proteger los logros alcanzados y hacer frente a otros intereses con lo que puedan entrar en conflicto, por tanto, el nivel de protección alcanzado debe ser respetado. Este principio no se opone a la idea de evolución clásica, pues ningún derecho es inmutable, pero sí se opone a la desregulación propia de los planteamientos más liberales que pueden excusarse en la simplificación de las normas ambientales.

En opinión de Fernando López Ramón, «las políticas de medio ambiente muestran su debilidad, que deriva del carácter secundario en el que han terminado siendo situadas por un sistema político y económico que sigue contemplando el territorio como objeto de conquista, dominio y colonización. La legislación ambiental tiende a ser internacionalizada como un elemento más de los costes de producción, del funcionamiento del mercado o de las políticas públicas». Añade, posteriormente, que «una particular atención cabe incluso conceder la posibilidad de incluir el derecho al medio ambiente entre los derechos humanos, con la consecuencia de aplicar el principio de no regresión característico de estos». Así mismo, considera que «el principio de no regresión es una derivación del principio de desarrollo sostenible [...] que implica no retroceder nunca en las medidas de protección del medio ambiente»⁵⁹.

El Tribunal Supremo ha acogido y confirmado de la necesidad y especial justificación de aquellas actuaciones que implican una desprotección del suelo. En principio, esta jurisprudencia hacía referencia a los suelos especialmente protegidos desde la perspectiva ambiental; por ejemplo, la STS 5538/2012, de 10 de julio de 2012, recuerda en su FD 7º que «el principio de no regresión calificadora de los suelos especialmente implica, exige e impone un plus de motivación razonada, pormenorizada y particularizada de aquellas actuaciones administrativas que impliquen la desprotección de todo o parte de esos suelos»⁶⁰.

⁵⁹ Fernando López Ramón, Introducción general: Regresiones del Derecho Ambiental, *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, págs. 20 y 21.

⁶⁰ Iñigo Sanz Rubiales, «Castilla y León: Tiempo de corrección», *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, pág. 719.

La consideración del medio ambiente como un bien jurídico constitucional plantea la necesidad de armonización con otros derechos como son el desarrollo económico (art. 130 CE), la libertad de empresa (art. 38 CE) y la propiedad privada (art. 33 CE). En este sentido no puede considerarse un objetivo primordial y excluyente la explotación al máximo de los recursos naturales, el aumento de la producción a toda costa, sino que se ha de armonizar *la utilización racional* de esos recursos con la protección de la naturaleza, todo ello para el mejor desarrollo de la persona y para asegurar una mejor calidad de la vida⁶¹.

La exposición de motivos de la ley del Ruido, en el apartado VI, dice que «los cambios en las mejores técnicas disponibles que puedan reducir significativamente los índices de emisión sin imponer costes excesivos pueden dar lugar a revisión de los actos de intervención administrativa previamente acordados sin que de ello se derive indemnización para los afectados».

En consecuencia, con lo expuesto anteriormente, la Ley del Ruido prevé la mejora de los índices de ruido aceptables. Si bien, para ello se requiere la aplicación de técnicas que no sean excesivamente costosas. En este razonamiento subyace, de nuevo, la idea del primer apartado cuando tratamos el principio de sostenibilidad y el equilibrio entre calidad de vida y costes para el desarrollo económico.

3. Principio de prevención

Este principio es muy importante, pues, si se aplica eficientemente, los demás no tendrían razón de ser. Su función básica es evitar y prever el daño antes de que se produzca, no necesariamente prohibiendo una actividad, sino condicionándola mediante el uso de equipos o la realización de ciertas actividades de control de la contaminación acústica, como podría ser no construir aeropuertos, carreteras, vías del ferrocarril o zonas de ocio en la proximidad de las viviendas o zonas residenciales, junto a otras medidas. El carácter preventivo trata de evitar los daños antes de que se produzcan, pues, una vez producido, puede ser irreparable.

⁶¹ STC 64/1982, de 4 de noviembre.

La actividad administrativa de protección ambiental limita la esfera privada o se buscan soluciones a través de la actividad de fomento, incentivo y en su caso desincentivo.

Hay que tener en cuenta que los precios de mercado que sirven de guía para las decisiones de los consumidores no están normalmente considerados en los costes medioambientales (art. 191.2 TFUE).

Este principio está expresamente recogido por la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. En su art. 1.1 establece sus objetivos y dice que «tiene por objeto establecer un enfoque común destinado a evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos nocivos, incluyendo las molestias». En el mismo sentido, la Ley del Ruido en su art. 1 sobre el objetivo y la finalidad de la ley dice que «esta Ley tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta pueden derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente».

Luego, en el capítulo III, de la Ley del Ruido, con la rúbrica «prevención y corrección de la contaminación acústica».

Las medidas se dividen, con carácter general, en dos grandes bloques: la acción preventiva y la acción correctora.

Dentro de la acción preventiva caben las siguientes facetas:

a) La planificación territorial y planeamiento urbanístico, que deben tener en cuenta siempre los objetivos de calidad acústica de cada área acústica a la hora de acometer cualquier clasificación del suelo, aprobación de planeamiento o medidas semejantes.

b) La intervención administrativa sobre los emisores acústicos, que ha de producirse de modo que se asegure la adopción de las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica que puedan generar aquéllos y que no se supere ningún valor límite de emisión aplicable. Es importante destacar que esta intervención no supone en ningún caso la introducción de una nueva figura de

autorización administrativa, sino que la evaluación de la repercusión acústica se integra en los procedimientos ya existentes de intervención administrativa, a saber, el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, las actuaciones relativas a la evaluación de impacto ambiental y las actuaciones relativas a la licencia municipal regulada por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre (RCL 1961, 1736, 1923 y RCL 1962, 418; NDL 16641) , por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas o normativa autonómica aplicable en esta materia. También se debe señalar que los cambios en las mejores técnicas disponibles que puedan reducir significativamente los índices de emisión sin imponer costes excesivos pueden dar lugar a revisión de los actos de intervención administrativa previamente acordados sin que de ello se derive indemnización para los afectados.

c) El autocontrol de las emisiones acústicas por los propios titulares de emisores acústicos.

d) La prohibición, salvo excepciones, de conceder licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión incumplen los objetivos de calidad acústica que se apliquen a las correspondientes áreas acústicas.

e) La creación de «reservas de sonidos de origen natural», que podrán ser delimitadas por las comunidades autónomas y ser objeto de planes de conservación encaminados a preservar o mejorar sus condiciones acústicas.

4. Principio de precaución

Es un principio de cautela, ya que en caso de duda se tomarán medidas a favor del medio ambiente, esto se menciona en el art. 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que se aplica antes de que se produzca la probabilidad del daño. Pretende garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente mediante tomas de decisiones previas en caso de riesgo. Este principio tiene un ámbito de aplicación muy amplio entre los que se encuentra la salud humana.

Según Comisión Europea, puede invocarse el principio de precaución cuando un fenómeno, un producto o un proceso puede tener efectos potencialmente peligrosos, identificados por una evaluación científica y objetiva. El principio se inscribe, por tanto, en el marco general del análisis del riesgo (que incluye, al margen de la evaluación del riesgo, su gestión y su comunicación) y, más concretamente, en el marco de la gestión del riesgo que corresponde a la fase de toma de decisiones. La Comisión subraya que el principio de precaución solo se puede invocar en la hipótesis de un riesgo potencial, y que en ningún caso se justifica una toma de decisión arbitraria. Por tanto, el recurso al principio de precaución solo está justificado si se cumplen las tres condiciones siguientes: identificación de los efectos potencialmente negativos, evaluación de los datos científicos disponibles, ampliación de la incertidumbre científica⁶².

El recurso al principio de precaución debe guiarse por tres principios específicos: una evaluación científica lo más completa posible y la determinación, en la medida de lo posible, del grado de incertidumbre científica; una determinación del riesgo y de las consecuencias potenciales de la inacción; la participación de todas las partes interesadas en el estudio de medidas de precaución, tan pronto como se disponga de los resultados de la evaluación científica o de la determinación del riesgo.

Los principios generales de la gestión del riesgo cuando se invoca el principio de precaución son: la proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el nivel de protección elegido; la no discriminación en la aplicación de las medidas; la coherencia

⁶² El art. 191.3 TFUE: En la elaboración de su política en el área del medio ambiente, la Unión tendrá en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Unión, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, el desarrollo económico y social de la Unión en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

en las medidas con las ya adoptadas en situaciones similares o la utilización de planteamientos similares; el análisis de las ventajas que derivan de la acción y de la inacción; la revisión de las medidas a la luz de la evolución⁶³.

La Ley del Ruido en su art. 17, sobre la planificación territorial, dice que «la planificación y el ejercicio de competencias estatales, generales o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio, la planificación general territorial, así como el planeamiento urbanístico, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta Ley, en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquéllas». Este principio no está recogido de manera expresa en la legislación, pero parece razonable que existe una relación causa efecto entre la planificación de la ciudad y los problemas del ruido que, ciertamente, recoge la ley del Ruido. Parece conveniente, en consecuencia, que el principio de precaución se tuviera en cuenta en el diseño de las ciudades para controlar el problema de la contaminación, antes de que se produzca, a través de los estudios medio ambientales y aunque exista un grado de incertidumbre.

El principio de precaución aporta claros beneficios a la sociedad, pero los resultados, normalmente, no son inmediatos, sino que son una inversión en el futuro y cuyos frutos se recogerán a largo plazo⁶⁴. Sin embargo, el riesgo de no aplicarlo puede ser inminente, para ello solo es necesario considerar las catástrofes humanitarias que ocurren a nivel en el mundo con excesiva frecuencia. Este fenómeno tiene más repercusión mediática cuando ocurre en los países más organizados. Así, podemos recordar el desastre de Fukushima Daiichi, acaecido el 11 de marzo de 2011. La causa del desastre fue un gran terremoto al este de Japón y un devastador tsunami que provocó una catástrofe en la central nuclear en Fukushima Daiichi.

El umbral de aceptación social de riesgo es menor que hace años. Hoy se demanda una mayor protección contra todos los riesgos, tanto los producidos por los fenómenos naturales como los fabricados por la mano del hombre.

⁶³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l32042>.

⁶⁴ Blanca Lozano Cutanda, «Derecho ambiental: algunas reflexiones sobre el derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 200/2016, pág. 428.

El umbral de aceptación social del riesgo es menor que años atrás. Hoy se demanda una mayor protección contra todos los riesgos, tanto los producidos por los fenómenos naturales como por la mano del hombre o por ambos. Actualmente, se considera que los desastres están influenciados, directa o indirectamente por la mano del hombre. La precaución toma especial importancia porque promueve la protección del medio ambiente en situaciones de incertidumbre⁶⁵.

5. Principio de corrección

Los particulares que consideren que su calidad de vida está siendo dañada, pueden pedir que se repare el daño o que se indemnice a través de diferentes procedimientos. El principio de proporcionalidad se debe considerar cuando hay conflictos de intereses en juego. Y la actuación de la Administración Pública debe ser la necesaria para solucionar el problema social que se pretende resolver. En realidad, este principio de corrección y el de «quien contamina paga» se aplica cuando han fallado la aplicación de los principios de sostenibilidad, precaución y prevención. Los Estados deben prevenir el impacto ambiental en origen, en vez de realizar la corrección. Cuando se habla de principio de precaución o el enfoque cautelar de medidas preventivas el objeto es cuidar el medio natural en vez de curarlo.

La Ley del Ruido dedica el capítulo III de la Ley a la «prevención y corrección de la contaminación acústica». En este capítulo se enuncian ya los instrumentos de los que las Administraciones pueden utilizar para procurar el máximo cumplimiento de los objetivos de calidad acústica.

Las medidas se dividen, con carácter general, en dos grandes bloques: la acción preventiva y la acción correctora.

La necesidad de acción correctora se hace patente de forma acusada en «las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial».

«Las zonas de protección acústica especial» son áreas acústicas en las que se

⁶⁵ Alexandra Aragão, «El principio de precaución y la aceptabilidad social del riesgo. La busca del nivel adecuado de protección de una Europa diversificada». Cizur Menor, Navarra: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 18, 2010, pág. 73-85.

incumplen los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite de emisión. Una vez declaradas, procede la elaboración de planes zonales para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en aquéllas, hasta alcanzar los objetivos de calidad acústica correspondientes. No obstante, cuando los planes zonales hubieran fracasado en rectificar la situación, procede la declaración como «zona de situación acústica especial», admitiendo la inviabilidad de que se cumplan en ella tales objetivos a corto plazo, pero previendo medidas correctoras encaminadas a mejorar los niveles de calidad acústica a largo plazo y asegurar su cumplimiento, en todo caso, en el ambiente interior.

La Ley estipula, asimismo, unos instrumentos intermedios, que pueden ser tanto preventivos como correctores: los planes de acción en materia de contaminación acústica, que es materia regulada en la Directiva sobre Ruido Ambiental. Los planes de acción deben corresponder, en cuanto a su alcance, a los ámbitos territoriales de los mapas de ruido, y tienen por objeto afrontar globalmente las cuestiones relativas a contaminación acústica, fijar acciones prioritarias para el caso de incumplirse los objetivos de calidad acústica y prevenir el aumento de contaminación acústica en zonas que la padezcan en escasa medida.

6. Principio de «quien contamina paga»

Este principio se concreta en la responsabilidad derivada de los posibles daños ambientales que se pueden causar o el coste de la evitación de dichos impactos. La Constitución española lo recoge en el art. 45.3, y establece sanciones y la obligación de reparar el daño causado⁶⁶.

El principio plantea varias maneras de sufragar el daño, como son en el coste de evitarlo, en pagar ecotasas e impuestos ambientales en caso de incumplimiento. Lo

⁶⁶ Art. 45 CE:

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

podemos resumir en que quien deteriora el medio ambiente responde del daño causado y del coste de repararlo. Pero en caso de concretarse el daño, el causante, tiene que restaurar el medio ambiente afectado por acción u omisión⁶⁷.

La organización de la sociedad descansa en dos pilares básicos:

- la idea de que el precio de un bien o servicio es resultados del enfrentamiento entre la oferta y la demanda;
- el Estado corrige los fallos del mercado. Responsabiliza a los actores económicos y es responsable de la solidaridad.

Uno de los más claros defensores de esta última idea fue el economista inglés Arthur Pigou (profesor de Keynes en Cambridge), quien, en 1920, introdujo el concepto de «quien contamina paga» en su libro *La economía del bienestar*⁶⁸.

El Tribunal conoce en dos Sentencias de 9 de marzo de 2010 de las cuestiones prejudiciales con relación al principio de quien contamina paga, sobre la reparación de los daños ambientales dice que «a fin de presumir que existe nexo causal, dicha autoridad a de disponer de indicios plausibles que puedan constituir la base de su presunción, por ejemplo, la proximidad de la instalación del operador a la contaminación comprobada [...] y los componentes utilizados por el referido operador en el marco de sus actividades».

El debate del principio quien contamina paga se utiliza, generalmente, para crear una figura tributaria ambiental que revierta a la colectividad una parte del

⁶⁷ Título XX MEDIO AMBIENTE, art. 191 (antiguo art. 174 TCE)

«1. La política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los siguientes objetivos:

- la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente;
- la protección de la salud de las personas;
- la utilización prudente y racional de los recursos naturales;
- el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático.

2. La política de la Unión Europea en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión Europea. Se basará en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de “quien contamina paga”».

⁶⁸ Jean Tirole, *La economía del bien común*, (Premio Nobel de Economía 2014), Barcelona: Penguin Random House, 2018, pág. 178.

enriquecimiento quien con su actividad deteriora el medio ambiente (impuesto Pigou). En realidad, se trata de cuantificar los costes presente y futuro de ese daño ambiental.

Cuando somos víctimas del ruido, tenemos la posibilidad de recurrir al derecho civil para obtener una indemnización por daños sobre nuestra persona o sobre nuestros bienes. El derecho civil tiene varios artículos para protegernos frente a determinados daños como pueden ser:

- el abuso de derecho, en el caso de que se haya pretendido el uso desorbitado de un derecho o el uso antisocial del mismo (art. 7 del código civil);
- protección de los ruidos frente a las relaciones de vecindad (art. 590);
- la responsabilidad extracontractual por daños (art. 1902 y 1906.)

Así, a título de ejemplo sobre la responsabilidad extracontractual podemos citar la sentencia 65/14, de 3 abril. 2014, nº de recurso 13/2014, de la Audiencia Provincial de Albacete nº 2, sección 2ª, sobre daños morales ocasionados por inmisiones ilícitas de ruidos excesivos. El Tribunal considera que la existencia del perjuicio se presume legalmente siempre que se acredite la intromisión ilegítima, en este caso, por ladridos de diez perros en una vivienda colindante. En este sentido, se pudo comprobar que la inmisión perturbadora era superior a lo tolerable según la Ordenanza municipal.

7. La transparencia

7.1 Introducción a la transparencia

En las sociedades modernas se valora la democracia por su grado de transparencia. En una sociedad viva se gobierna mirando hacia las demandas de los ciudadanos. La transparencia es una cualidad que vitaliza a los funcionarios de las sociedades abiertas, los empleados públicos son menos burocráticos, el ciudadano ya no es considerado el molesto contribuyente que acude a reclamar sus derechos o a realizar sus obligaciones. Cuando se impulsan programas de transparencia, los derechos fundamentales están más reconocidos y las desigualdades son menores. El funcionamiento real de la Administración Pública es más importante que la regulación jurídica.

El protagonismo ciudadano en la gestión de lo público no se debe limitar a los ciclos electorales, porque la democracia es un proceso constante de participación y no se puede participar en lo que no se conoce. Para ello es necesario que el ciudadano se involucre y las Administraciones Públicas faciliten la información y la formación.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno nace con la necesidad del control ciudadano al Gobierno. Es una necesidad esencial e imparable para la existencia de una democracia verdadera. La transparencia está íntimamente ligada al papel de internet y las nuevas tecnologías para facilitar la información de los ciudadanos.

El Gobierno abierto tiene tres tradicionales soportes: la transparencia, la participación y la cooperación. La transparencia supone que la información y los datos que manejan las diferentes administraciones y poderes públicos deben ser considerados como activos que pertenecen a todos los ciudadanos, los cuales deben poder acceder a ella de forma rápida y lo más fácil posible. La falta de transparencia en las políticas nos permite distinguir entre el buen y el mal gestor de los asuntos públicos que afectan al interés general.

De la CE se desprende que corresponde a los poderes públicos velar y garantizar

el derecho de la ciudadanía a acceder a la información y a los datos de carácter público. El fundamento de esta exigencia constitucional está en el art. 1, cuando se define que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», por tanto, corresponde a los ciudadanos el derecho a ser informados, y a los poderes, el deber de informar. Aunque no hubiera un reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento jurídico, parece que el principio de consentimiento o compromiso vincula a la transparencia al puesto o cargo público.

El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativo, sin embargo, está restringido en lo que afecta a la seguridad del Estado, la averiguación de delitos y el derecho a la intimidad de las personas.

Es interesante resaltar en este punto si son las leyes las que hacen una sociedad mejor o una cultura democrática, ya que las leyes son una palanca efectiva para una transformación cultural, pero puede estar concebida como una herramienta al servicio de los gestores públicos, en vez de facilitar a los ciudadanos el servicio a la información.

El derecho de acceso a la información pública se fundamenta por el legislador en el art. 105⁶⁹ de la CE y no en el art 20 de la misma⁷⁰. Si se hubiera incluido en el art 20 se le habría dado el carácter de derecho fundamental al acceso a la información pública. No se sigue el art 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁷¹ y Carta Universal de Derechos Humanos dentro del ámbito de la libertad de expresión⁷². En definitiva, la transparencia y el acceso a la información pública tiene una finalidad que es la creación una opinión pública libre e informada fundamental para una

⁶⁹ El art. 105 CE dice que la ley regulará: «b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecta a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

⁷⁰ El art 20 CE dice que se reconocen y protegen los derechos: «d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión».

⁷¹ El art 10 CEDH dice que «la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencias de autoridades y sin consideración de fronteras».

⁷² Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948, art. 19 «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión [...] de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

democracia real y de calidad ⁷³.

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Los países con mayores niveles de transparencia y de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes que favorecen el desarrollo social, como señala el Preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno, (en adelante Ley de Transparencia), que luego ha tenido un desarrollo en las CC. AA. Esta ley tiene un triple alcance: incrementar la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de la obligación de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas; reconocer y garantizar el acceso a la información, como un derecho subjetivo y objetivo, y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

La lucha contra el ruido requiere de una población bien informada sobre el ruido y sus efectos. Así, el derecho a la información está recogido, en el art. 5 de la Ley del Ruido. Además, es aplicable la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el Derecho de Acceso a la Información en materia de Medio Ambiente.

7.2 Información a la población

La Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental en su art. 9 establece la necesidad de la publicación de los mapas estratégicos sobre él mismo, dentro de los deberes de información a la población, y añade que «la información deberá ser clara, inteligible y fácilmente accesible y deberá incluir un resumen en el que se recogerán los puntos principales».

En el considerando (1) de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del

⁷³ Omar Bouazza Ariño, «Mecanismo participativo contra actos de las corporaciones que atentan contra el entorno (STEDH “Club para la protección del medio ambiente c. Letonia), 27 de mayo 2004», Revista de Derecho Administrativo, Civitas, núm. 130.

Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, se puede leer: «Un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente». Esta Directiva está traspuesta al derecho español, a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).

El art. 105, por su parte, de la CE establece el derecho del ciudadano a ser informado, previa petición razonada, y a dirigir las solicitudes a la administración municipal.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante Ley de Transparencia) ha puesto el foco de atención sobre el derecho a la información. En su preámbulo considera que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.

El objetivo que pretende el legislador es «ampliar, reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento».

La publicidad activa es una obligación para los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia. Esta obligación de información afecta a la Administración e incluso a los entes privados que reciban ayudas importantes por su cuantía o por el porcentaje de estas sobre el total de ingresos. Estos sujetos habrán de difundir información sin que les sea solicitada, lo que implica un avance en el derecho a la información para el ciudadano.

El art. 13 de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento de la Administración Común de las Administraciones Públicas, en esta línea, desarrolla entre otros aspectos el acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y al resto del ordenamiento jurídico.

La transparencia se puede definir como la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado. Para ello, se utilizan las formas que resulten más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos y faciliten a la participación pública regulada en la Ley de Transparencia.

La Ley del Ruido, finalmente, en su art. 5 sobre la información, dispone que las Administraciones Públicas informarán a los ciudadanos sobre la contaminación acústica y, en particular, sobre los mapas de ruido y los planes de acción en materia de contaminación acústica.

7.3 Publicidad activa

La Ley de Transparencia amplía y refuerza las obligaciones de publicidad en materia de información institucional, organizativa y de planificación; exige a los sujetos que están dentro de su ámbito de aplicación la publicación de información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les resulta de aplicación y su estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y evaluación del grado de cumplimiento. Se establece la obligación de publicar toda la información con la mayor frecuencia que puede ser solicitada para satisfacer las demandas de los ciudadanos. Para poder canalizar tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones, es necesario favorecer los medios adecuados de acceso a la información divulgada; por ello la ley contempló la creación de un portal de Transparencia. Las nuevas tecnologías permiten desarrollar herramientas para que, desde un solo punto de acceso, se pueda acceder a toda la información disponible.

La implantación de una cultura de transparencia impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos. Todo ello facilita la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Desde la perspectiva del derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de los Estados miembros contaban ya en sus ordenamientos jurídicos con una regulación específica sobre la transparencia y el derecho a la información pública.

La ley regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas desde una doble perspectiva: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. El capítulo II, dedicado a la publicidad activa en particular, establece que se habrá de difundir información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, de naturaleza económica, presupuestaria y estadística, sin esperar una solicitud concreta de los administrados.

El nivel de peticiones al derecho de la información será inversamente proporcional a los niveles existentes de publicidad activa, por eso se constituye en la primera obligación de los entes públicos. El objetivo debe ser tener unos ciudadanos más formados e informados, y para ello se debe facilitar el acceso a la información de una forma pedagógica e intuitiva que permita acceder a ella con comodidad a través de las técnicas de información y comunicación, de las que ya se disponen en la actualidad. Es difícil participar de forma constructiva en un proceso de toma de decisiones si no se tiene información actualizada y de calidad. En el mismo sentido, la motivación de las personas bien formadas e informadas es mucho mayor, pues es muy diferente actuar bajo nuestro criterio que cuando lo hacemos por imposición, externa o extrínseca a la persona.

La Directiva sobre el Ruido Ambiental se fija entre otros objetivos poner a disposición de la población sobre el ruido ambiental y sus efectos. Así, la Ley del Ruido atribuye competencias para la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y planes de acción para poder informar al público (art. 4).

7.4 Ejercicio del derecho a la información

El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la solicitud que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. «El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer motivos por los que solicita información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución» (art. 17 de la Ley de Transparencia).

Las causas de inadmisión de estas solicitudes que se pueden producir: cuando la información pública se encuentra en proceso de elaboración, como es el caso de la información auxiliar, notas internas, etc.; o cuando la información va dirigida a un órgano en cuyo poder no se encuentra la información y se desconozca el competente; además, cuando sean peticiones manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley. En el caso concreto de inadmisión porque el órgano no se considera competente, en tal caso, se deberá indicar en la resolución el órgano que a su juicio es competente.

7.5 Principio de buen gobierno

Algunas recomendaciones para la elaboración de códigos de conducta señaladas por la OCDE son las siguientes: «Para ser más eficaz deben redactarse en un lenguaje sencillo, con un tono más positivo que negativo y dirigido a unos destinatarios determinados (el conjunto del servicio público o un organismo determinado); para evitar problemas y confusiones, debe hacer mención a las normas jurídicas aplicables al puesto y a otros códigos profesionales o sectoriales vinculantes para los funcionarios; para evitar los recelos y resistencias de los empleados la elaboración y aplicación de los códigos requiere una sólida estrategia de gestión que asegure una aceptación verdadera de los valores subyacentes y criterios éticos promovidos lo cual supone consultar a los empleados, mantener una comunicación permanente con ellos y adoptar medidas de promoción que den a los empleados un papel participativo, evitando la imposición»⁷⁴. Un código de ética posee dos características inherentes:

⁷⁴ Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. Consulta realizada el 27.11.2018.

por un lado, es un documento normativo y, por otro, tiene un carácter educativo o pedagógico, en tanto que presenta un conjunto de valores que hay que asimilar. Un código puede ser considerado un instrumento de derecho, si bien el código ético va más allá de la sola norma, supone implicarse en la vida de la persona, en sus creencias y en las costumbres que dan origen a su conducta. El contenido del código se redacta en base a los valores esperados sobre la forma de actuar de los servidores público⁷⁵.

En el año 2000, el estudio sobre valores éticos y de buen gobierno de la OCDE se amplió a todos los países miembros de este organismo. Además, hay códigos nacionales y también de carácter multinacional, como las Normas de Conducta de la Administración Pública Internacional de Naciones Unidas, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de la Unión Europea⁷⁶ o el Código de Ética del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁷⁷.

El objetivo de los valores en la Gestión Pública se refiere a obtener mejores resultados en términos de eficacia y eficiencia, respetando el medio ambiente⁷⁸. Cuando el servidor público posee valores éticos se torna más prudente, mantiene el dominio sobre sí mismo, cumple con las obligaciones propias de su condición en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia⁷⁹. «En relación con su orientación normativa la gestión pública parece incorporar una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o por valores como los de equidad, consistencia, o igualdad: temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial»⁸⁰.

⁷⁵ Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. Consulta realizada el 27.11.2018.

⁷⁶ Recuperado de: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/code.faces#/page/1>. Consulta realizada el 27.11.2018.

⁷⁷ Recuperado de: <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/la-etica-en-el-bid%2C8620.html>. Consulta realizada el 27.11.2018.

⁷⁸ Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

⁷⁹ Óscar Diego Bautista, *Ética Pública y Buen Gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. México: Instituto de la Administración Pública, 2009.

La aplicación adecuada de los valores lleva al buen gobierno. Un gobierno que se mantiene en sanos principios proporciona un beneficio a la comunidad. Si un gobernante ignora u olvida los valores y no los practica, jamás podrá exigir, ni esperar, que los miembros de la organización social los posean. Por lo tanto, es un deber moral de todo individuo, sea funcionario o no, recordar e invitar a quien gobierna la práctica de valores, y disuadirle de cometer cualquier acto deshonesto. El comportamiento ético se debe traducir en actos concretos orientados hacia el interés público. El solo conocimiento de los valores es inútil si no se ponen en práctica. Toda discusión teórica respecto a la ética solo tiene sentido si es operativa mediante la conducta de los servidores públicos. El deber ser y las intenciones están muy bien, pero la ejecución y la actuación, sin duda, es lo que esperan los ciudadanos.

En el ámbito de la Administración General del Estado Español, los principios de buen gobierno se aplicarán a los miembros del Gobierno, a los Secretarios de Estado, al resto de los cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal de derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquellas. También se aplicará a los altos cargos o asimilados, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las juntas de Gobierno de las entidades locales. Estas personas observarán en el ejercicio de sus funciones lo dispuesto en la Constitución española y en el resto del ordenamiento jurídico y promoverán el respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas. Asimismo, adecuarán su actividad a los siguientes principios generales y de actuación (art. 26 de la Ley de Transparencia):

«Principios generales:

- a. Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general.
- b. Ejercerán sus funciones con dedicación al servicio público, absteniéndose de cualquier conducta que sea contraria a estos principios.
- c. Respetarán el principio de imparcialidad, de modo que mantengan el criterio independiente y ajeno a todo interés particular.

- d. Aseguran un trato igual y sin discriminaciones de ningún tipo en el ejercicio de sus funciones.
- e. Actuarán con la diligencia debida en el cumplimiento de sus obligaciones y fomentarán la calidad de la prestación de los servicios públicos
- f. Mantendrán una conducta digna y tratarán a los ciudadanos con esmerada corrección.
- g. Asumirán la responsabilidad de sus decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente.

Principios de actuación:

- a. Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con pleno respeto a la normativa reguladora a las incompatibilidades y conflictos de intereses.
- b. Guardarán la debida reserva respecto a los hechos o informaciones conocidos con motivo u ocasión del ejercicio de sus competencias.
- c. Pondrán en conocimiento de los órganos competentes cualquier actuación irregular de la cual tengan conocimiento.
- d. Ejercerán los poderes que le atribuya la normativa vigente con la finalidad exclusiva que fueran otorgados y evitarán toda acción que pueda poner en riesgo el interés público o el patrimonio de las Administraciones.
- e. No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en los que concurra alguna causa que pueda afectar a la objetividad.
- f. No se aceptarán para sí regalos que superen los usos habituales, sociales o de cortesía, ni favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar el desarrollo de sus funciones. En el caso de obsequios de una mayor relevancia institucional se procederá a su incorporación al patrimonio de la Administración Pública correspondiente.
- g. Desempeñarán sus funciones con transparencia
- h. Gestionarán, protegerán y conservarán adecuadamente los recursos públicos, que no podrán ser utilizados para actividades que no sean las permitidas por la normativa que sea de aplicación.
- i. No se valdrán de su posición en la Administración para obtener ventajas personales o materiales.

- j. Los principios establecidos en este artículo informarán de la interpretación y aplicación del régimen sancionador regulado en este título».

Estos principios están recogidos, además, por el Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que en su art. 53, donde regula los principios éticos, y en art. 54, sobre los principios de conducta. Y quisiera destacar el primer principio general que dice: «Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general» por su referencia expresa a la transparencia.

Todo lo comentado tiene trascendencia para la solución de los problemas del ruido. La mayoría de los problemas están relacionados con la inacción de la administración competente. Para apoyar esta argumentación voy a comentar dos sentencias muy representativas de las controversias que vienen suscitándose sobre esta cuestión.

8.5.1. Sentencia del TEDH, asunto Cuenca Zarzoso contra España

A continuación, voy a ilustrar las anteriores ideas con la glosa de una reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que afecta directamente a España. Me refiero a la sentencia del TEDH, asunto Miguel Cuenca Zarzoso contra el Reino de España, de 16 de enero 2018. El demandante residía en un barrio residencial de Valencia desde 1962. Desde 1974, el Ayuntamiento permitió la apertura de establecimientos como bares, pubs y discotecas en la zona. En vista a los problemas causados por el ruido, el Ayuntamiento decidió el 22 de diciembre de 1983 no autorizar más establecimientos en la zona. No obstante, la resolución nunca se hizo efectiva, autorizándose nuevas licencias. En 1993, por encargo del Ayuntamiento, la Universidad Politécnica de Valencia llevó a cabo un estudio sobre los niveles de ruido nocturno durante el fin de semana. Se informó de que en la zona de San José los niveles de ruido eran visiblemente superiores a los autorizados reglamentariamente.

En 1994, el demandante se convirtió en presidente de la Asociación de Vecinos del barrio de San José. Desde dicho puesto interpuso varias demandas al Ayuntamiento. Solicitó igualmente la retirada de las licencias comerciales de varios establecimientos. El Ayuntamiento respondió que en algunos de estos establecimientos no había actividad comercial, y que la actividad comercial llevada a cabo en el resto no podía considerarse que produjese un alto nivel acústico. Por último, en varios de los establecimientos las licencias habían expirado.

El 28 de junio de 1996, el Ayuntamiento adoptó la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones. Además, en julio de 2000, a solicitud del demandante, la junta municipal solicitó al pub situado en la planta baja del edificio del demandante que colocaran un limitador de ruido.

Tras la aprobación de la ordenanza, en sesión del Pleno del 27 de diciembre de 1996, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de 27 de enero de 1997, el barrio del demandante se declaró zona acústicamente saturada.

En vista de que los niveles de contaminación acústica no disminuían, el demandante decidió instalar doble acristalamiento en las ventanas y aire acondicionado para aliviar las altas temperaturas causadas debido a la necesidad de

tener las ventanas permanentemente cerradas en verano.

El 14 de junio de 1999 el demandante interpuso una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento, en base al art.15 (derecho a la vida y la integridad física) y el art. 18.2 (derecho a la inviolabilidad del domicilio) de la Constitución española. El demandante solicitó una indemnización por los gastos ocasionados, así como por los daños materiales y morales.

Tras el silencio administrativo desestimatorio, el 5 de diciembre de 2001 el demandante interpuso una demanda ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia. El 5 de enero de 2001, el Ayuntamiento resolvió denegar la reclamación por responsabilidad patrimonial, y el demandante recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia.

El demandante aportó dos informes al Tribunal: el primero de 1 de abril de 1998 preparado por el Servicio Laboratorio Municipal y de Medioambiente, declarando que:

«Con anterioridad a la declaración de zona acústicamente saturada se superaban los niveles de perturbación por ruidos en horario nocturno (65 decibelios) principalmente las noches de jueves a domingos desde las 22 horas hasta las 5 de la madrugada. Se constata que, a pesar de la entrada en vigor de la declaración de zona acústicamente saturada y medidas correctoras aplicadas, continúan superándose dichos niveles de perturbación».

El segundo informe se emitió el 28 de marzo de 2000 por el mismo Servicio, concluyendo que:

«...se concluye que hasta la fecha del presente Informe continúan rebasándose, ... los límites establecidos en el Apto.2 del Art.30 de la Ordenanza Municipal de Ruido y Vibraciones de la ciudad de Valencia».

Además, el demandante también aportó un informe pericial, realizado por un médico especialista que indicó lo siguiente:

«El ruido evaluado en la calle y el percibido por los vecinos en sus hogares, en el

barrio Xuquer de Valencia que es donde reside el demandante- asciende a niveles de 70 decibelios... Estos niveles están claramente relacionados con la concentración de empresas de entretenimiento en la zona (pubs y discotecas)».

El perito declaró que podría estimarse que los niveles acústicos, por ejemplo, en la fachada frontal del dormitorio eran aproximadamente de 50 decibelios, y en ocasiones podrían alcanzar hasta los 60 decibelios. El perito destacó que el Ayuntamiento había recomendado un nivel máximo permitido durante la noche de 30 decibelios. En consecuencia, había una diferencia de entre 20 y 30 decibelios. No obstante, en el informe pericial se destacaba que esta era una evaluación general y que se había llevado a cabo sin medir el interior de las viviendas afectadas.

Por último, el demandante aportó un informe médico afirmando que sufría ansiedad causada por un ruido excesivo en el interior de su hogar. El informe concluía la existencia de una relación causa-efecto entre la contaminación acústica y su enfermedad psiquiátrica.

Durante el procedimiento, el Tribunal Superior de Justicia ordenó practicar un informe pericial médico por parte de un especialista en medicina preventiva. El perito informó lo siguiente:

«... la contaminación acústica nocturna ha venido necesariamente alterando el sueño del Sr. Cuenca y de su familia, aunque debido a la falta de estudios del sueño no es posible determinar la intensidad de la molestia».

«... el trastorno del sueño sufrido por el Sr. Cuenca como consecuencia del ruido le ha originado un "Síndrome Ansioso-Depresivo Reactivo", por exposición al Ruido Continuo, que se manifiesta en forma de malestar, ansiedad, merma en el rendimiento intelectual, irritabilidad y somatizaciones».

Mediante sentencia de 20 de junio de 2003, el Tribunal Superior desestimó la demanda, al observar que no existía nexo causal entre la contaminación acústica y el supuesto daño causado al demandante, ya que no quedaba probado que en este domicilio en concreto el nivel de contaminación acústica superase los límites establecidos. De hecho, el demandante decidió cambiar las ventanas sin solicitar previamente la medición del ruido en el interior de su piso, tal y como establece el

art. 54 de la Ordenanza. Además, debe tenerse en cuenta que el domicilio del demandante está en el cuarto piso del edificio, donde el ruido es ciertamente menos intenso que en los pisos más bajos.

En vista de lo cual, el demandante interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional alegando que el Estado había vulnerado sus derechos fundamentales amparados por los art. 14 (igualdad ante la ley), 15 (derecho a la vida y a la integridad física y moral), 18 (inviolabilidad del domicilio) y 24 (derecho a la tutela efectiva) de la Constitución Española. Este recurso fue inicialmente desestimado el 18 de octubre de 2004.

El 16 de noviembre de 2004, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó sentencia en el asunto Moreno Gómez contra España (demanda nº 4143/02). En vista de dicha sentencia, el Ministerio Fiscal interpuso un recurso contra la decisión del Tribunal Constitucional, solicitando la admisión del recurso de amparo del demandante. El 31 de enero de 2005, el Tribunal Constitucional confirmó la decisión del Ministerio Fiscal y admitió el recurso de amparo. El Tribunal Constitucional declaró que la sentencia dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Moreno Gómez:

«...justifica plenamente la reconsideración del presente recurso de amparo, a fin de determinar en qué medida pudiera tratarse de un supuesto análogo y examinar si por el Tribunal Europeo ha sido objeto de análisis los mismos derechos fundamentales que en este recurso de amparo».

Mediante sentencia de 29 de septiembre de 2011, notificada al demandante el 19 de octubre de 2011, el pleno del Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo, alegando que los casos no eran idénticos; el demandante no había probado que en este caso concreto el ruido en su domicilio superaba el nivel permitido; el Ayuntamiento había adoptado medidas concretas para reducir la contaminación acústica en el vecindario del demandante; y que (no había quedado probado que sus problemas de salud fuesen directamente provocados por la contaminación acústica. La sentencia no se adoptó por unanimidad.

El Tribunal cita los párrafos 53 a 56 de la sentencia anteriormente mencionada

en el asunto Moreno Gómez. En dicha sentencia, citada por el demandante y analizada por el Tribunal Constitucional en el auto dictado en este asunto, el Tribunal indicó que el demandante vivía en una zona indudablemente expuesta al ruido nocturno y que claramente perturbaba la vida diaria del demandante, en concreto durante el fin de semana. El Tribunal estableció que el argumento principal consistía en determinar si la molestia producida por el ruido alcanzaba el nivel mínimo de gravedad requerido para constituir una vulneración del art. 8 (ver Moreno Gómez, citado anteriormente, § 58).

En relación con la prueba necesaria respecto al ruido excesivo sufrido en particular por el demandante en su casa, el Tribunal consideró que sería excesivamente formalista requerir dicha prueba en este asunto, ya que las autoridades municipales ya habían declarado el área de residencia del demandante como zona acústicamente saturada, lo que, de conformidad con la Ordenanza municipal de 28 de junio de 1996, significaba que era una zona en la que los vecinos estaban expuestos a elevados niveles de ruido que les provocaba graves molestias (ver Moreno Gómez, citado anteriormente, § 59).

Finalmente, el Tribunal concluyó que, en vista del volumen de ruido, por encima de los niveles permitidos durante la noche, y teniendo en cuenta que esta situación ocurrió durante un número prolongado de años. En consecuencia, se habían vulnerado los derechos protegidos por el art. 8.

Igual que en Moreno Gómez, la presente demanda no se refiere a la injerencia por parte de las autoridades con el derecho al respeto al domicilio, si no respecto a su incapacidad para acabar con las infracciones producidas por terceros y proteger el derecho invocado por el demandante (ver Moreno Gómez, anteriormente citado § 57). Como en dicho asunto, el Tribunal observa que el demandante reside en una zona expuesta sin duda a molestias nocturnas; esto claramente ha desestabilizado al demandante en su vida diaria, sobre todo los fines de semana. El Tribunal debe ahora determinar si las molestias causadas por el ruido han alcanzado el nivel mínimo de gravedad requerido para suponer una vulneración del art. 8 (ver Moreno Gómez, anteriormente citado, § 58).

El Tribunal indica que el Ayuntamiento era consciente de que el volumen de ruido

en este vecindario en concreto superaba los niveles permitidos. Primero, las autoridades municipales ya habían designado la zona en la que residía el demandante como área acústicamente saturada, lo que, conforme a la Ordenanza, suponía una zona en la que los residentes estaban expuestos a elevados niveles acústicos que les provocaban molestias graves. Segundo, estos elevados niveles acústicos continuaron durante varios años tras la declaración del barrio como zona acústicamente saturada, tal y como lo confirmaron los informes oficiales aportados por los servicios municipales en 1998 y 2000. En realidad, este hecho ha sido confirmado por el Gobierno quien reconoció varios años después de la demanda interpuesta que el volumen de ruido era de 35 decibelios en el piso del demandante, por encima de los 30 decibelios considerados como nivel máximo permitido por el propio Ayuntamiento. Además, el Tribunal observó que, tal y como se destaca en el voto discrepante a la sentencia del Tribunal Constitucional, el informe pericial requerido por el Alto Tribunal declaró que existía una relación de causalidad entre el nivel de ruido nocturno y la alteración fisiológica del sueño del demandante y de su familia, así como del síndrome ansioso-depresivo que padecía.

En este contexto, el Tribunal consideró que sería excesivamente formalista en el presente asunto requerir al demandante aportar pruebas respecto al ruido sufrido en su piso, ya que las autoridades municipales habían designado el barrio de residencia del demandante como zona acústicamente saturada (ver Moreno Gómez, anteriormente citado, § 59). Este mismo argumento podía ser tenido en cuenta respecto a la relación de causalidad.

Asimismo, el Tribunal indica que contrariamente a lo declarado por el Gobierno, en su cargo como presidente de la asociación de vecinos el demandante interpuso múltiples recursos contra el Ayuntamiento antes de cambiar las ventanas. El comportamiento del demandante respecto a las molestias sufridas no puede considerarse abusivo o desproporcionado. En este sentido, el Tribunal concluye que no es razonable solicitar de un ciudadano que sufre un perjuicio en su salud esperar a la resolución del procedimiento antes de hacer uso de los medios disponibles.

El Tribunal coincide con el Gobierno en que el Ayuntamiento tomó diversas medidas para resolver el problema de contaminación acústica en la zona de residencia del demandante. El Tribunal señala que el Ayuntamiento adoptó medidas generales

como la Ordenanza, la declaración del barrio como zona acústicamente saturada y, la orden dirigida al pub situado en la planta baja de su edificio de instalar un limitador de ruido, lo que en principio debería haber sido apropiado para asegurar el respeto de los derechos garantizados.

No obstante, el Tribunal señala que dichas medidas fueron insuficientes en este caso concreto. La normativa para proteger los derechos garantizados sirve de poco si no se ejecutan apropiadamente y el Tribunal insiste en que el Convenio trata de proteger derechos efectivos, no teóricos. El Tribunal ha destacado repetidamente que la existencia de un procedimiento sancionador no es suficiente si no se aplica de una manera eficaz y oportuna. En este asunto, no pueden considerarse suficientes las medidas respecto a la reducción en el número de veces en que los niveles legales de decibelios descendieron diariamente y las sanciones administrativas impuestas por el Ayuntamiento. Los hechos demuestran que el demandante sufrió una grave violación como resultado de la inactividad por parte de las autoridades en resolver el problema de las molestias nocturnas (ver Moreno Gómez, anteriormente citado, § 61).

El Tribunal coincide con la afirmación del Gobierno de que la mera declaración de una zona como acústicamente saturada no puede considerarse un pretexto para reconocer el daño causado a todos los residentes. En este asunto, sin embargo, las molestias sufridas por el demandante existían desde hacía tiempo antes y después de la declaración de zona acústicamente saturada, y por tanto supuso una continua vulneración de su vida privada.

Por todas estas razones, el Tribunal concluye que contrariamente a las declaraciones del Gobierno, este caso es muy parecido al de Moreno Gómez (anteriormente citado). El demandante en este asunto residía en la misma zona acústicamente saturada que el Sr. Moreno Gómez, de hecho, solo unos metros más allá, y el demandante, igual que hizo el Sr. Moreno Gómez, presentó pruebas suficientes de las consecuencias que el ruido había provocado en su salud.

En este contexto, el Tribunal decide que el Estado demandado ha incumplido su obligación positiva de garantizar el derecho del demandante al respeto de su domicilio y de su vida privada, vulnerando así el art. 8 del Convenio.

El art. 41 del Convenio estipula que:

«Si el Tribunal declara que ha habido violación del Convenio o de sus Protocolos y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante solo permite de manera imperfecta reparar las consecuencias de dicha violación, el Tribunal concederá a la parte perjudicada, si así procede, una satisfacción equitativa».

En lo que se refiere a los daños, el demandante reclamó 4.321,76 euros por daños materiales, que incluía:

- 3.042,12 euros por la instalación de doble acristalamiento en su vivienda;
- 1.075,81 euros por la instalación de aire acondicionado con el fin de evitar dormir con un calor excesivo debido a la necesidad de mantener cerradas las ventanas;
- 98,93 euros en concepto de tasas para poder llevar a cabo los anteriores trabajos;
- 104,90 euros en concepto de impuestos por la instalación y las obras;

El demandante reclamó igualmente 3.005,05 euros por daños morales, por la falta de sueño y la angustia sufridos por la situación y el impacto en su salud, certificado mediante los informes médicos aportados en los juzgados.

El Tribunal indica que la única base para conceder al demandante la satisfacción equitativa en este asunto es la falta de actuación razonable por parte de las autoridades pertinentes para que cesara la violación del derecho del demandante al respeto de su domicilio. El Tribunal por tanto declara que hay un vínculo de causalidad entre la vulneración del Convenio y el daño material sufrido por el demandante. En consecuencia, merece ser compensado por este concepto. Además, la inactividad de las autoridades le causó indudablemente un daño moral por el que también debe percibir una indemnización. Decidiendo de forma equitativa, de acuerdo con el art. 41, el Tribunal concede al demandante el importe de 7.000 euros para compensar los daños materiales y morales, rechazándose el resto de la demanda.

El demandante reclama igualmente 6.671,26 euros en concepto de gastos y costas en los que incurrió ante los juzgados nacionales y ante el Tribunal, que incluye 3.111,26 euros por gastos y costas ante los juzgados nacionales y 2.420 euros ante el

Tribunal.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, un demandante tiene derecho al reembolso de gastos y costas siempre que quede constancia de que se han producido de forma efectiva y necesaria y son razonables en cuanto al importe. En este asunto, teniendo en cuenta la documentación aportada y el anterior criterio, el Tribunal considera razonable conceder 6.671,26 euros en concepto de costes respecto a todos los epígrafes.

El Tribunal considera apropiado que el interés de demora se calcule sobre el tipo de interés fijado por el Banco Central Europeo, incrementado en un tres por ciento.

7.5.2 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 18 de octubre 2013.

En la misma línea, voy a comentar una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, núm. 892/2013, de fecha 18 de octubre 2013, que es consecuencia de las mismas pautas de inactividad por parte de las entidades locales. Pues bien, el recurso contencioso fue interpuesto por el apelante por el cauce y ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, frente a la inactividad de la administración en tema de emisión-inmisión de ruidos de una actividad (M.I.N.P.) de carnicería sita en el bajo de su inmueble sito en Elizondo del que él y su esposa ocupan el piso, justo encima de dicho establecimiento y actividad. La demanda discurre y discurrió por la vía de amparo a los arts. 15 y 18.1 de la CE, es decir derecho a la integridad física y moral y a la intimidad personal y familiar, respectivamente. Las partes ya ni discuten tal extremo, «derecho fundamental» ni tampoco la Sala se aparta de ese criterio, por otro lado, unánimemente admitido. No es en esa materia en la que se mueve la apelación, sino en la negativa a admitir que se haya causado la lesión de todos los derechos en razón a la inactividad de la administración, en este caso el Ayuntamiento de Elizondo, en razón a la emisión de ruidos por parte del negocio-actividad de carnicería instalada en el bajo del piso del recurrente, y su correspondiente inmisión el hogar de los demandantes.

La sentencia de instancia considera que no ha habido inactividad administrativa en relación con tales circunstancias y por ello desestima la demanda.

La inactividad administrativa implica, no en moverse o dar trámites inútiles e ineficaces, sino en resolver en tiempo y forma el conflicto planteado. Vemos que desde 2006 a fecha 14-12-2011 (ya en curso los autos jurisdiccionales) en que se levanta nueva acta de ruidos, con resultado de clara vulneración de la normativa del ramo han pasado seis años sin poner solución al tema. Y, es más, consta también en autos y al folio 144, acuerdo del Ayuntamiento de referencia de fecha 16 de diciembre de 2011 por el que se ordena al titular de la carnicería a adoptar las medidas para atenuar o eliminar los niveles de ruido, y el recurso se interpuso el 25-8-11. Es decir, la propia administración y también con sus propios actos, está reconociendo explícitamente que, pese a las múltiples denuncias y pese al tiempo transcurrido, todavía no ha dado solución al conflicto.

La Sentencia del Tribunal Supremo 6491/2013, de 16 de septiembre de 2012, en Recurso Contencioso 3088/12, Sala 3ª y Sección 3ª, *ad exemplum*, puede dar una idea de lo que sea actividad o inactividad administrativa⁸¹.

Dice así en lo que aquí concierne:

Al respecto, cabe señalar que en la sentencia 7904/2008 de esta Sala jurisdiccional de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 18 de noviembre 2008, con cita de los argumentos expuestos en la precedente sentencia 491/2008, de 14 de diciembre de 2007, se ha significado el alcance y límites del ejercicio de acciones contra la inactividad administrativa establecidos en el art. 29 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 14 de julio de 1998, en relación con lo dispuesto en los artículos 32.1 y 71.1 c), en los siguientes términos:

Resulta significativo recordar, como canon autorizado de interpretación de la disposición legal que analizamos, que la Exposición de Motivos de la Ley 29/98, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 13 de julio de 1998,

⁸¹ STS RJ 2013\6491, de 16 de septiembre de 2013, recurso de casación 3088/12, ECLI:ES:TS:2013:4502.

expone el significado procesal del recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, contemplado en su artículo 29.1, y delimita su ámbito de aplicación en los siguientes términos⁸²:

Largamente reclamado por la doctrina jurídica, la Ley creó un recurso contra la inactividad de la Administración, que tiene precedentes en otros ordenamientos europeos. El recurso se dirige a obtener de la Administración, mediante la correspondiente sentencia de condena, una prestación material debida o la adopción de un acto expreso en procedimientos iniciados de oficio, allí donde no juega el mecanismo del silencio administrativo. De esta manera se otorga un instrumento jurídico al ciudadano para combatir la pasividad y las dilaciones administrativas. Claro está que este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el derecho, incluida la discrecionalidad en el «cuando» de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla. De ahí que la Ley se refiera siempre a prestaciones concretas y actos que tengan un plazo legal para su adopción y de ahí que la eventual sentencia de condena haya de ordenar estrictamente el cumplimiento de las obligaciones administrativas en los concretos términos en que estén establecidas. El recurso contencioso-administrativo, por su naturaleza, no puede poner remedio a todos los casos de indolencia, lentitud e ineficacia administrativas, sino tan solo garantizar el exacto cumplimiento de la legalidad».

La jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

⁸² Art. 29 de la Ley Jurisdicción Contencioso-Administrativa dispone: «1. Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración».

Supremo reconoce el carácter singular del procedimiento de control de la inactividad de la Administración establecido en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional, al sostener que no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la Administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución.

En tal tesitura se está en el caso de declarar la inactividad administrativa vulneradora de los derechos fundamentales invocados (intimidad y domicilio), la obligación de la Administración de adoptar de forma inmediata las actuaciones pertinentes haciendo desaparecer (con comprobación oficial) la emisión e inmisión de ruidos por encima del máximo normativamente admitido en horario nocturno y diurno y con toda la actividad en marcha.

Queda por despejar la incógnita de la indemnización solicitada. La Sala estima, con criterio jurisprudencial unánime, que una inmisión en el hogar familiar, de tal naturaleza conlleva la correspondiente indemnización, la cual puede deberse a dos razones conjuntas o separadas:

- Daño físico o psíquico padecido, detectable médicamente, y su alcance.
- Daño moral

Desde luego que los partes médicos que la parte aporta nada tienen que ver ni se pone o guarda relación con el ruido padecido. Se descarta la indemnización por este lado. Ahora bien, es indemnizable al daño moral. Y este daño nos lo cifra la parte en dos cotas: 61 meses x 228,38 € = 13.931,18 € y un tanto alzado de 6.000 €.

La STJN estimó la inactividad administrativa del Ayuntamiento de Elizondo en la denuncia por emisión de ruidos de la Actividad de Carnecería por encima de los niveles sonoros normativamente permitidos y su correspondiente inmisión en la vivienda hogar familiar de la recurrente sita dicho inmueble.

Asimismo, el Ayuntamiento de Elizondo procederá de forma inmediata a incoar y llevar a cabo el expediente administrativo conforme a la normativa del ramo y poner fin de forma también inmediata en tal situación de ruido según lo

explicitado en el fundamento de derecho tercero in fine de esta resolución.

El Ayuntamiento de Elizondo debe indemnizar al recurrente en la cantidad de seis mil (6.000) euros mes intereses legales desde de esta sentencia hasta su total y completo pago.

7.6 Los portales de transparencia

La AGE ha desarrollado un Portal de Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que debe facilitar el acceso a los ciudadanos a toda la información a las funciones que desarrollen las Administraciones Públicas, la normativa que les sea de aplicación, así como su estructura organizativa (arts. 6 y 10 de la Ley de Transparencia).

La AGE, las CC. AA. y las ciudades de Ceuta y Melilla podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración en cumplimiento de las obligaciones de transparencia (art 10.3 Ley de transparencia). Las CC. AA. y ayuntamientos han desarrollado las normas de transparencia por lo que lo analizaré en los apartados dedicados a estos entes autonómicos y locales.

El Portal de Transparencia debe adecuarse a los principios de accesibilidad, para ello se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.

Se debe aplicar el principio de interoperabilidad, que es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos que estos dan soporte para compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. La consagración de los derechos del ciudadano a comunicarse de forma electrónica comporta una obligación correlativa de las mismas. La finalidad del Esquema Nacional de Interoperabilidad es la creación de las condiciones necesarias para garantizar el adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa de los sistemas y aplicaciones empleados por las Administraciones públicas, que permita el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través del acceso electrónico a los servicios públicos, a la vez que redunda en beneficio de la eficacia y la

eficiencia⁸³.

También es aplicable el principio de reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo.

7.7 Sistema de información sobre la contaminación acústica

En el ámbito comunitario, podemos acceder a la Agencia Europea de Medio Ambiente, y se pueden encontrar informes del 2017 sobre los distintos países, así como del conjunto de ellos. Así mismo, hay una referencia a las ciudades que no han enviado la población expuesta al ruido a la Agencia.

La información sobre la contaminación acústica está en la *web* sica.es. Es un portal integrado dentro del Ministerio que tiene las competencias medio ambientales. La sigla SICA corresponde al Sistema de Información sobre la Contaminación Acústica. En la consulta realizada con fecha 16.06.2017, tiene diferentes accesos ⁸⁴:

- portada;
- mapas de ruido;
- consulta de mapas: se contempla las distintas fases 2007, 2012 y 2017;
- población expuesta;
- planes de acción;
- envíos a la Comunidad Europea;
- documentación;
- jornadas técnicas.

La página *web* está creada para recopilar información, pero no tiene un carácter

⁸³ Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

⁸⁴ Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental: Disposición adicional única. Creación de un sistema de información sobre contaminación acústica. En aplicación del art. 5.2 de la Ley del Ruido.

ni formativo, ni educativo, ni fomenta la participación sobre los temas acústicos. La web se ha quedado como un nicho dentro del Ministerio correspondiente donde es difícil encontrar las funciones de la calidad acústica dentro de su organigrama. En contraposición, se encuentra más explícita la información en el apartado de planes de acción, donde se hayan desplegables que permiten elegir fase y planes propuestos. También hay ayuntamientos a los que es fácil de acceder desde Google como el de Valencia, si bien, la información está dispersa.

8. La consulta ciudadana y la participación

Según Robert A. Dahl, la democracia no sobrevivirá mucho tiempo si no se crea y mantiene una cultura política que la apoye y que sustente las prácticas e ideales democráticos⁸⁵. A estos efectos, cabe señalar que uno de los instrumentos que con mayor intensidad coadyuva a generar esa cultura es la participación ciudadana en las decisiones públicas⁸⁶.

La participación del ciudadano en la Administración Pública cumple al menos dos funciones de relieve⁸⁷:

- Constituye un cauce de participación democrática mediante la cual se aportan sus conocimientos y opiniones, y refuerza la legitimidad de la actividad administrativa.
- La participación hace efectiva la dignidad de las personas que proclama el art. 10.1 de la CE. El ciudadano pasa de ser destinatario activo en lugar de destinatario pasivo (administrado).

La cuestión de la consulta a los ciudadanos sobre los planes de acción está recogida en La Directiva 2002/49/CE de 25 de junio de 2002 sobre evaluación y gestión del ruido ambiental. En su art. 8.7 dispone que «los Estados miembros garantizarán que se consulte a la población sobre las propuestas de planes de acción que se les ofrezca a tiempo la posibilidad efectiva de participar en la preparación y

⁸⁵ Robert Dahal, *On Democracy*, Yale University Press: New Haven&London, 1988, págs. 50-51.

⁸⁶ Enrique Orduña Prada, *Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

⁸⁷ David Blanquer, *Derecho Administrativo*, vol. 2, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, pág. 58.

revisión de los planes de acción, que el resultado de dicha participación se tenga en cuenta y que se mantenga informada a la población sobre las decisiones adoptadas».

Al mismo tiempo, observamos que hay reclamaciones recogidas en el informe anual de 2015, así como debates en las Cortes Generales del Defensor del Pueblo sobre el derecho de participación pública en las decisiones ambientales⁸⁸.

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández se decantan por configurar la participación como derecho y principio constitucional básico en su explícito reconocimiento en el art. 9.2 de la Constitución española⁸⁹. Por su parte, Ezeizabarrena dice que «la base de la construcción liberal se cimentó en la necesidad de una interiorización (o acercamiento, al menos) del poder en la sociedad, y se sustituyó así la antigua separación entre sociedad y Estado»⁹⁰. También el art. 105 b) de la CE dice que la ley regulará: «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

El art. 23 de la Constitución española permite dos fórmulas de representación ciudadana, la primera se refiere a la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de forma directa; la segunda, a través de sus representantes elegidos por sufragio universal.

El derecho a la participación está contemplado también en el art. 5 e) del Derecho del ciudadano, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana⁹¹. Este manifiesta que todos los ciudadanos tienen derecho a «participar activamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a

⁸⁸ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales*, I Informe, pág. 552.

⁸⁹ T. R. Fernández y E. García de Enterría, *Curso de derecho administrativo*, vols. II, Madrid: Civitas, 2013, pág. 86.

⁹⁰ Xabier Ezeizabarrena «Prospecciones petrolíferas en Canarias y consulta popular», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 31, mayo-agosto 2015.

⁹¹ Tomás Ramón Fernández, *Manual de derecho urbanístico*, Madrid: La Ley, 2011, pág. 90.

obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate». La ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación Pública y de Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente incorpora las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y regula el derecho a participar en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, y cuya elaboración o aprobación corresponda a las Administraciones Públicas. En opinión del Defensor del Pueblo, el alcance de la participación es limitado en este tipo de norma⁹².

La Directiva sobre evaluación y gestión ambiental dice que «los Estados miembros garantizarán que «los Estados miembros garantizarán que se consulte a la población sobre las propuestas de planes de acción, que se les ofrezca a tiempo la posibilidad efectiva de participar en la preparación y revisión de los planes de acción, que el resultado de dicha participación se tenga en cuenta y que se mantenga informados a la población sobre las decisiones adoptadas. Deberán establecerse plazos razonables que permitan a la población disponer del tiempo suficiente para intervenir en cada una de las fases» (art.8.7). Sin embargo, la ley del Ruido no recoge, de forma expresa, el derecho de participación de la población.

9. La educación ambiental

El ruido es un fenómeno que se produce como consecuencia de la vida en sociedad y que afecta a la convivencia. La educación ambiental puede tener una influencia destacada en el problema del ruido, por lo tanto, la inversión en educación ambiental es una de las medidas más eficaces para la erradicación de la contaminación acústica que beneficiará a todos.

La Ley del Ruido no contempla este tipo de educación como medio para erradicar el ruido. Sin embargo, la educación ambiental es una de las medidas preventivas más

⁹² Defensor del Pueblo, *Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales*, I Informe, pág. 553.

eficaces para combatir la contaminación acústica⁹³. La educación ambiental es una formación humana, a través de la cual el ciudadano podrá ejercer con responsabilidad y conocimiento su derecho a la participación en las consultas ciudadanas sobre la contaminación acústica. El respeto a las demás personas es el fundamento de la buena convivencia. La vida en sociedad requiere unos niveles mínimos de empatía. Se trata, en definitiva, de pensar en el bienestar de los otros para alcanzar el bienestar común⁹⁴.

En este mismo sentido, el Defensor del Pueblo formuló una propuesta de oficio para iniciar una campaña nacional de antirruido, con objeto de reducir el problema acústico, que genera abundantes quejas entre los ciudadanos. Esta medida será considerada por parte de la Federación Española de Provincias y Municipios, así como del ministerio competente. Se trataría de una campaña con carácter de actuación sistemática de nueva planta, dirigida a mejorar las condiciones de ambiente silencioso, ante las agresiones más difusas o dependientes de la colaboración ciudadana, que va más allá de los controles administrativos sobre actividades molestas reglamentadas⁹⁵.

El papel de la educación, la información adecuada, la inculcación de valores y la toma de conciencia sobre el problema son fundamentales para hacer frente al problema de la contaminación acústica. Si un individuo está más informado, educado y toma conciencia sobre un determinado fenómeno o situación ambiental, estará más fortalecido, mejor comunicación e interacción con otros individuos y tendrá mayores posibilidades de prever situaciones de conflicto en el futuro. El problema es que la gente se sienta indiferente, no toma conciencia de las consecuencias que tiene para la calidad de la vida de las personas, salud física y psicológica.

Cabe hacerse varias preguntas para comprobar la toma de conciencia sobre el problema de la contaminación acústica⁹⁶:

⁹³ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, «La prevención y corrección del derecho ambiental», *El Derecho contra el ruido*, Dir. Alenza García, José Francisco, Pamplona: Civitas, 2013, pág. 139.

⁹⁴ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «La defensa frente al ruido ante el Tribunal Constitucional», *Revista de Administración Pública*, nº 115, 1988, pág. 207.

⁹⁵ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2011 y debate en las Cortes Generales*, I Informe, pág. 607.

⁹⁶ Mónica M, Gómez, *Educación psico-social ambiental: El sonido de la Ignorancia*, Buenos Aires: Espacio Editorial, 2007, pág. 65 y siguientes.

- ¿Son conscientes los habitantes de las ciudades del ruido imperante?
- ¿Sabe en qué consiste la contaminación sonora?
- ¿Ha presentado alguna queja si se ha sentido perjudicado por dicho fenómeno?
- ¿Conoce las consecuencias psicofísicas que le ocasiona estar bajo la diaria influencia de altos niveles de ruido?
- ¿Es responsable de situaciones en que pueda perjudicar a otros por efectos del ruido?
- ¿Tiene conocimiento de la existencia de algún marco normativo que ampare al ciudadano respecto a esta problemática?
- ¿Se podría encontrar algún tipo de solución?

Para reaccionar frente al problema nos podemos encontrar con distintas actitudes que están presente en las sociedades humanas como:

- La ignorancia por desconocer los efectos nocivos que la contaminación tiene sobre la salud.
- El silencio por la indiferencia. Para el indiferente, el espectáculo que se le brinda en la vida no merece comentario alguno.
- La desilusión y el cansancio, del que conoce lo que acontece en el medio y se frustra porque al hablar o protestar, pero no ha encontrado la respuesta.
- El silencio por imitación, influenciado por los medios de comunicación, las modas; típico del hombre contemporáneo que se deja atiborrar de datos sin adoptar una actitud crítica.

El papel de la educación, la información adecuada, la inculcación de valores y la toma de conciencia sobre el problema son fundamentales para hacer frente a la contaminación acústica. Si un individuo está más informado, educado y toma conciencia sobre un determinado fenómeno o situación ambiental, estará más fortalecido, tendrá mejor comunicación e interacción con otros individuos y tendrá mayores posibilidades de prever situaciones de conflicto en el futuro. El problema es que la gente se sienta indiferente y no tome conciencia de las consecuencias que tiene para la calidad de la vida de las personas y su salud física y psicológica.

La modificación del comportamiento formal necesita de un ambiente educativo en el medio escolar y extraescolar. Se trata de hacer del entorno escolar un ejemplo

de lo que debería ser el medio ambiente en la ciudad. Hay que hacer consciente a la sociedad de esta idea fundamental para conseguir una actuación más respetuosa con el medio ambiente y en particular en el caso de la contaminación acústica. Así podemos distinguir tres ámbitos de formación, como son el aula, el centro escolar, considerado como un conjunto, donde se pueden encontrar modelos aplicables a su realidad cotidiana, y el medio extraescolar, a través de recursos capaces de generar aprendizajes distintos.

Otra vía es la educación no formal, para poder pasar de personas no sensibilizadas a personas informadas concienciadas y dispuestas a participar en la resolución de los problemas ambientales. Hablar de conocimiento ambiental significa hablar de aptitudes, valores, actitudes. De todos ellos, los valores juegan un importante papel, ya que a través de actos, conocimientos y aptitudes pueden transformarse en actitudes y acciones, elemento clave de la educación ambiental no formal. Los ámbitos donde los adquirimos son principalmente la escuela, la familia y la sociedad. Así, el destinatario de la educación ambiental son toda la población.

Es interesante buscar alianzas con asociaciones o colectivos que podrían actuar como planificadores de los contenidos ambientales para incorporarlos en sus programas. En los denominados *destinatarios intermedios*, en esta categoría estarían los líderes religiosos o de opinión, asociaciones, sindicatos, medios de comunicación etc.

En consecuencia, la educación ambiental nace de la sensibilidad social por cuidar el medio material que nos rodea y comprender que forman un ecosistema al que destruirán si no educamos a las generaciones venideras. Así mismo, para que la educación sea efectiva se deben realizar observar los errores del pasado, las consecuencias y los pasos que se den en el presente y sus planteamientos para el futuro, involucrando a la sociedad en ella.

El libro verde de la Comisión de las Comunidades de 1996 consideraba que para alcanzar el objetivo de protección de las personas frente a la creciente exposición al ruido eran necesarias acciones relacionadas con la información, la tecnología, la planificación, la economía y la educación. Así mismo, este informe decía en su apartado 3.8 que los programas de información y educación han sido siempre

instrumentos importantes, de la política de los Estados miembros en materia de ruido.

La OCDE, en 1991, afirmó que las campañas de concienciación emprendidas en el ámbito local eran más efectivas que las campañas nacionales. En este mismo sentido en su apartado 4.4, decía que la planificación territorial, la educación y el aumento de la sensibilización son instrumentos de la política contra el ruido en los que la Comunidad puede desempeñar un papel de ayuda a los Estados miembros y autoridades locales en la aplicación de las medidas contra el ruido. También hacía mención a que las actividades de educación e información son importantes para promocionar la aceptación y el cumplimiento de la reglamentación sobre el ruido y promover cambios en los comportamientos. Al mismo tiempo, estos instrumentos pueden ser utilizados para promover la reducción del ruido y el aumento de la concienciación de los responsables políticos y del público en general.

Nuestra Ley del Ruido no menciona la educación acústica. Encontramos esta expresión en la Ley 7/2010 de Protección contra la Contaminación Acústica de Aragón en el Título sobre la distribución competencial, de 18 de noviembre, en el Título sobre la distribución competencial, y concretamente en su art. 4 (n, sobre las competencias de la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón dice: «El fomento de programas de formación técnica y educación ambiental en materia de contaminación por ruido y vibraciones».

También encontramos una referencia a la educación acústica en la Ley 5/2009 del Ruido de Castilla y León, de 4 de junio, en la Disposición adicional cuarta sobre formación y educación ambiental elaborará y desarrollará programas de formación y educación ambiental dirigidos a los ciudadanos en general y a los agentes sobre los que tienen mayor incidencia la contaminación acústica⁹⁷. Por tanto, el acceso a la

⁹⁷ Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, Disposición adicional cuarta.– Formación y educación ambiental. 1.– La Administración de la Comunidad de Castilla y León, a través de las Consejerías competentes en materia de coordinación de Policías Locales y de medio ambiente, promoverá la organización de actividades de formación y perfeccionamiento en materia de control y prevención del ruido destinadas a las Policías Locales, al personal de la Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a técnicos de la Administración Local y de la Comunidad Autónoma. 2.– Asimismo, la Administración de la Comunidad de Castilla y León, a través de la Consejería competente en materia de medio ambiente, elaborará y desarrollará programas de formación y educación ambiental dirigidos a los ciudadanos en general y a los agentes sobre los que tiene mayor incidencia la contaminación acústica. Quinta. – Convenios de colaboración para implantar programas educativos. La Administración de la Comunidad de Castilla y León,

información medio ambiental desempeña un papel esencial en la concienciación y educación ambiental de la sociedad, constituyendo un instrumento indispensable para poder intervenir con conocimiento de causa en los asuntos públicos. Hay dos partes, por un lado, el derecho a buscar y obtener información que está en poder de las autoridades y, por otro el derecho a recibir información ambiental relevante por parte de las administraciones, que deben recogerla y hacerla pública.

En el mismo sentido encontramos una mención en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en cuya exposición de motivos apartado II dice que se crean las garantías que refuerzan la participación social y el acceso a los ciudadanos a una información ambiental objetiva y fiable, así como la difusión de la información, la educación ambiental y la concienciación ciudadana en la protección del medio ambiente. Entre los fines de esta ley en su art 2 f) está el promover la sensibilización y educación ambiental de los ciudadanos y ciudadanas en la protección del medio ambiente. En cuanto a los principios en su art 3 d) establece el principio de promoción de la educación ambiental, que tiene por objeto la difusión en la sociedad de conocimientos, información, actitudes, valores, comportamientos y habilidades encaminadas a la protección del medio ambiente. Y en el apartado de investigación del art. 12 c) potenciar las actividades dirigidas a la educación y concienciación ambiental. Luego, desde el punto de vista la educación ambiental para la sostenibilidad pretende conseguir que la educación ambiental llegue a toda la sociedad, a través de iniciativas que propicien un sistema de valores sociales y culturales acordes con la sostenibilidad ambiental, la protección de los recursos naturales y las buenas prácticas ambientales. Para ello se plantea impulsar las acciones necesarias para mejorar la información, comunicación, divulgación y difusión entre los ciudadanos en materia de educación ambiental, así como la investigación en esta materia.

En fin, la Ley 7/2002, 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica, en su art. 6 establece los principios de actuación pública y en su apartado f) dispone el de elaborar y desarrollar programas de

a través de las Consejerías competentes, promoverá la suscripción de convenios de colaboración con los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales para implantar programas educativos que sensibilicen frente al ruido a los alumnos de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria.

formación y educación ambiental dirigidos a los ciudadanos en general y a los agentes sobre los que tiene mayor incidencia la contaminación acústica.

CAPÍTULO IV

DIVERSIDAD DE FUENTES JURÍDICAS SOBRE EL RUIDO I

1. Derecho internacional y comunitario

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, se llegó a la conclusión de que no pocos Estados habían hecho terribles abusos de poder antes y durante la contienda. En el ámbito interno se practicaron políticas de intolerancia, falta de libertad, persecución sistemática de la disidencia y la desprotección de las minorías, entre otros. Como consecuencia de todo lo anterior, ganó fuerza la idea de que era necesario una mejor protección de los derechos humanos, se formalizó el compromiso en las constituciones de cada uno de los Estados y realizó una amplia declaración de derechos humanos, así como de los mecanismos para su aplicación⁹⁸.

En este contexto, en el ámbito internacional, se aprueba la Carta de las Naciones Unidas de 1945, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, de Derechos Económicos y Socio Culturales, ambos de 1966.

Tras la Segunda Guerra Mundial, en 1949, se crea el Consejo de Europa, y para asegurar el respeto a los derechos humanos básicos, se aprueba el Convenio para la Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en adelante CDEH), que incluye, entre otros, el derecho a la vida (art. 2), el derecho a la libertad y seguridad (art. 2) y el derecho al respeto a la vida privada y familiar (art.8), que expone que:

«1) Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia. 2) No podrá haber injerencia de la autoridad en el ejercicio de este derecho, sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la

⁹⁸ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *Vías Concurrentes para la Protección de los Derechos Humanos*, Navarra: Civitas, 2006.

seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y las libertades de los demás» (art. 8) ⁹⁹.

Todo ello ha supuesto la adopción de medidas positivas por parte de los Estados firmantes y ha surgido una jurisprudencia por el TEDH, como la STEDH de resolución del caso López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre de 1994, sobre el disfrute efectivo del derecho al respeto a su domicilio y a su vida privada y familiar.

Así, en la STEDH del caso de la señora López Ostra contra el Reino de España¹⁰⁰, el alto Tribunal consideró que el Estado no tuvo éxito para conseguir el equilibrio adecuado entre los intereses económicos de la ciudad y el disfrute efectivo, de la recurrente, del derecho a la intimidad en su vida privada y familiar y en su domicilio. Omar Bouazza Ariño afirma que esta sentencia es la «primera decisión en la que se obtiene un fallo estimatorio reconociendo que determinadas lesiones al medio ambiente pueden menoscabar derechos fundamentales de la persona, como el derecho al respeto de la vida privada y familiar»¹⁰¹.

Así mismo, el caso Moreno Gómez, STEDH, de 16 de noviembre 2004, contra el Reino de España, el TEDH apreció un daño moral innegable por parte de la demandante, así como Cuenca Zarzoso, como se ha comentado en el capítulo anterior. El art. 8 del CEDH protege el derecho del individuo sobre su vida privada y familiar, su domicilio y su correspondencia. El domicilio es normalmente el lugar y el espacio físico, determinado en donde se desarrolla la vida privada y familiar. El individuo tiene derecho al respeto de su domicilio, concebido no solo como el derecho a un simple espacio físico, sino también como el derecho a disfrutar con toda tranquilidad de dicho espacio. Las vulneraciones del derecho de respeto al domicilio no son solamente las de índole material o corporal, tales como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también las agresiones inmateriales o incorpóreas,

⁹⁹ Recuperado de: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf.

¹⁰⁰ STEDH 3/1994, caso López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre de 1994.

¹⁰¹ Omar Bouazza Ariño: «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, pág. 2533.

como ruidos, emisiones, olores u otras inferencias. Si las agresiones son graves pueden privar a una persona de su derecho al respeto del domicilio porque le impiden gozar del mismo.

Hay que recordar, llegados este punto, que en el apartado 7.5.1 del capítulo III, comentamos las sentencias del TEDH contra España de Miguel Cuenca Zarzoso y Pilar Moreno Gómez. Pues, en ambos casos, el alto Tribunal consideró que sería excesivamente formalista requerir la prueba de que se superaba el nivel mínimo de gravedad, para constituir una violación del art. 8 del CEDH, y, así, apreciar la relación de causalidad ¹⁰². Hay que considerar que, en este caso, las autoridades municipales habían declarado, muchos años antes, el área de la residencia del demandante como zona acústicamente saturada, lo que, de conformidad con la Ordenanza municipal de 28 de junio de 1996, significaba que era una zona en la que los vecinos estaban expuestos a elevados niveles de ruido que les provocaba graves molestias¹⁰³. La declaración de una zona acústicamente saturada pone el foco de atención sobre el área afectada, para elaborar planes acción que corrijan la situación, pero si la citación perdura mucho tiempo, se esta acreditando un nivel, alto, de exposición al ruido por parte de las personas, y, una acción insuficiente por parte de las autoridades competentes por pasividad o desidia. Es difícil decir que la contaminación acústica no se ha probado si se ha declarado la zona acústicamente saturada¹⁰⁴. Estos casos representan un número importante de supuestos en los que las víctimas de la contaminación acústica se encuentran absolutamente impotentes ¹⁰⁵. Es razonable pensar que no todas las víctimas del ruido presentan una denuncia ante los tribunales por diferentes razones, pues requiere constancia y paciencia como se puede ver en el relato de los hechos que seguidamente describo. Si bien, es verdad que después de

¹⁰² Omar Bouazza Ariño: «Jurisprudencia Ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales 1987-2006*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson Aranzadi, pág. 128.

¹⁰³ STEDH 68\2004, Moreno Gómez contra el Reino de España, de 16 de noviembre 2004, demanda 4143/2002, ECLI: CE: ECHR:2018:0116JUD002338312; STEDH 2\2018 Cuenca Zarzoso contra el Reino de España, de 16 de enero 2018, demanda 23383/2012, ECLI: CE: ECHR:2018:0116JUD002338312.

¹⁰⁴ Marta Ordás Alonso, «Nueva condena a España en materia de contaminación acústica: caso Cuenca Zarzoso», Las Rozas de Madrid: Diario La Ley nº 9322, 20 diciembre 2018.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

estas sentencias hay una mayor aceptación por parte de los tribunales sobre el problema que representa la contaminación acústica para la calidad de vida y la salud humana. En cualquier caso, este tema ha sido objeto de numerosos litigios en las zonas turísticas españolas ¹⁰⁶. De hecho, se recoge la problemática en las leyes autonómicas de turismo como la andaluza o la vasca. Así, en la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco se menciona el derecho de los turistas a disfrutar de la tranquilidad y la intimidad dentro de los límites establecido en las leyes (art. 14 i) y f). Además, también, recoge los deberes de los turistas de educación y convivencia social (art. 16 b). Esta cuestión, también, es contemplada por la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía que en reconoce el derecho a la intimidad «en los términos establecidos en la legislación vigente, y ser informado de cualquier inconveniente coyuntural que pudiese alterar su descanso y tranquilidad (arts. 21 e) y 24 d). Así mismo, en el capítulo dedicado al régimen sancionador, la norma considera una infracción grave «no evitar la generación de ruidos propios del establecimiento de alojamiento que impidan la tranquilidad de las personas usuarias» (art. 71.8).

Es explicativo de la importancia de normas autonómicas y locales, el relato de los hechos sobre el caso Pilar Moreno Gómez y la sentencia del TEDH:

Pilar vivía en un apartamento en San José, una zona residencial de Valencia. A partir de 1974, el ayuntamiento de dicha ciudad autorizó la apertura, cerca de su vivienda, de bares, *pubs* y discotecas que hacían imposible que las personas que vivían en la zona pudieran descansar. Teniendo en cuenta los problemas ocasionados por el ruido, el Ayuntamiento de Valencia decidió, el 22 de diciembre de 1983, no autorizar la apertura de más salas de fiestas en la zona. Si embargo, esta autorización nunca se llevó a cabo y se concedieron nuevas licencias.

En 1993. El ayuntamiento solicitó un informe pericial que estableció que los niveles sonoros eran inadmisibles y rebasaban notablemente los límites permitidos; la policía autónoma informó al ayuntamiento de que los locales de música situados en la zona en la que habitaba la demandante incumplían sistemáticamente los horarios

¹⁰⁶ Natalia Ruiz Ochoa «TEDH: Asunto Cuenca Zarzoso c. España demanda nº 23383/12», Revista Aranzadi Doctrinal, nº 9, 2018.

de cierre y señaló que había podido constatar que las quejas de los vecinos estaban fundadas.

El 28 de junio de 1996, el ayuntamiento aprobó una nueva ordenanza municipal sobre los ruidos y vibraciones. En el art 8, de la nueva norma, establecía un máximo de 45 dB(A) para una zona residencial. El 27 de diciembre de 1996, el barrio fue declarado zona acústicamente saturada

El 30 de enero de 1997, el ayuntamiento concedió una licencia para abrir una discoteca en el inmueble donde vivía el demandante. El 21 de agosto 1997 de este mismo año, la Sra. Moreno presentó una reclamación previa ante el Ayuntamiento de Valencia, basándose en los arts. 15 y 18.2 de la CE; después de lo cual, se desestimó la reclamación por silencio administrativo; presenta recurso contencioso administrativo frente al TSJ de Valencia y conforme a la Ley Orgánica 62/1978 que por STSJCV, de 21 de julio 1998, es rechazada.

El 9 de octubre de 1998 la demandante presentó un recurso de amparo al TC y reclamó que la sentencia tiene falta de motivación y de valoración de las pruebas. Además, alegó la violación del derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad personal y la inviolabilidad del domicilio; el TC acordó denegar el recurso de amparo, ya que consideró que no se ha acreditado. Por ello, nos encontremos ante la existencia de una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales imputables al ayuntamiento.

La demandante recurre al TEDH se resuelve por la sentencia de 16 de noviembre de 2004, y se convierte en un reconocimiento fundamental para la lucha contra la contaminación acústica en el ámbito del CEDH.

El asunto de Cuenca Zarzoso, contra España, resuelto por STEDH de fecha 16 de enero de 2018 tiene bastante similitudes con el asunto anteriormente comentado. El demandante vivía, en San José, en un barrio residencial de Valencia desde 1962. El Ayuntamiento de Valencia permitió la apertura de establecimientos como bares, *pubs* y discotecas en la zona. Como consecuencia de los ruidos que provocaban estas actividades, el ayuntamiento decidió el 22 de diciembre de 1983 no autorizar la

apertura de más establecimientos en la zona tales como bares, *pubs* y discotecas en la zona. Esta resolución que iba en la buena dirección, nunca se efectuó, y se autorizaron nuevas licencias. En 1993, el ayuntamiento solicitó a la Universidad Politécnica de Valencia un estudio sobre los niveles de ruido nocturno durante el fin de semana que confirmó que había niveles de ruido muy superiores a los permitidos.

El 28 de junio de 1996, el ayuntamiento aprobó la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones. En julio del 2000, el demandante solicitó a la junta municipal que colocaran, en el pub que está en el bajo del edificio, un limitador de ruido.

Tras la ordenanza del ayuntamiento, en sesión del Pleno de 27 de diciembre de 1996, el barrio del demandante se declaró zona saturada.

Como los niveles de ruido no descendían. El demandante descendió instalar en sus ventanas doble acristalamiento y aire acondicionado para no tener que abrir las ventanas los días de calor.

El 14 de junio de 1999 el demandante interpuso una reclamación patrimonial ante el ayuntamiento que se basaba en el art.15 (derecho a la vida y a la integridad física) y al art 18.2 (derecho a la inviolabilidad del domicilio) de la CE.

Tras el silencio administrativo desestimatorio, el 5 de diciembre de 2001, el demandante interpuso una demanda ante el TSJV. El 5 de enero de 2001, el ayuntamiento resolvió denegar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

El demandante aportó dos informes al Tribunal: el primero de 1 de abril de 1998 preparado por el Servicio Laboratorio Municipal y de Medioambiente, declaró que:

«Con anterioridad a la declaración de zona acústicamente saturada se superaban los niveles de perturbación por ruidos en horario nocturno (65 decibelios) principalmente las noches de jueves a domingos desde las 22 horas hasta las 5 de la madrugada.

Tras la entrada en vigor de la declaración de zona acústicamente saturada y medidas correctoras aplicadas, continúan superándose dichos niveles de perturbación».

El segundo informe se emitió el 28 de marzo de 2000 por el mismo Servicio, concluyendo que:

«...se concluye que hasta la fecha del presente Informe continúan rebasándose, ... los límites establecidos en el del Art.30.2 de la Ordenanza Municipal de Ruido y Vibraciones de la ciudad de Valencia»

El informe pericial requerido por el TEDH declaró que existía una relación de causalidad entre el nivel de ruido nocturno y la alteración fisiológica del sueño del demandante y de su familia, así como del síndrome ansioso-depresivo.

El TEDH considera que sería excesivamente formalista en el presente asunto requerir al demandante aportar pruebas respecto al ruido sufrido en su piso, ya que las autoridades municipales habían designado el barrio de residencia del demandante como zona acústicamente saturada). Este mismo argumento podía ser tenido en cuenta respecto a la relación de causalidad.

El Tribunal coincide con el Gobierno en que el Ayuntamiento tomó diversas medidas para resolver el problema de contaminación acústica en la zona de residencia del demandante (ver párrafo 32 anterior). El Tribunal señala que el Ayuntamiento adoptó medidas generales como la Ordenanza, la declaración del barrio como zona acústicamente saturada y, respecto al demandante, la orden dirigida al pub situado en la planta baja de su edificio de instalar un limitador de ruido, lo que en principio debería haber sido apropiado para asegurar el respeto de los derechos garantizados.

Sin embargo, el TEDH señala que dichas medidas fueron insuficientes en este caso concreto. La normativa para proteger los derechos garantizados sirve de poco si no se ejecutan apropiadamente y el Tribunal insiste en que el Convenio trata de proteger derechos efectivos, no teóricos. EL TEDH ha destacado repetidamente que la existencia de un procedimiento sancionador no es suficiente si no se aplica de una

manera eficaz y oportuna). Los hechos demuestran que el demandante sufrió una grave violación de su derecho a respetar el domicilio como resultado de la inactividad por parte de las autoridades en resolver el problema de las molestias nocturnas.

Desde el punto de vista humano fue un proceso excesivamente largo desde que el Ayuntamiento inició la concesión de licencias de ocio, y, la fecha en que se obtuvo la resolución de TEDH, de 1974 a 2004 son 30 años que puede ser la vida laboral de una persona. En conclusión, la experiencia debería servir para que la planificación de las ciudades esté orientada hacia la mejora de la calidad de vida y la salud de las personas. En cualquier caso, la sentencia sentó un precedente fundamental para la lucha contra la contaminación acústica.

En el ámbito comunitario europeo, la Directiva 2002/49/CE, en su preámbulo justifica la regulación del ruido bajo el principio de subsidiaridad, y busca un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud, completando la acción de los Estados miembros con la comunitaria. El principio de subsidiaridad pretende determinar cuál es el nivel competente nacional o comunitario para intervenir contra el ruido ambiente. Se persigue establecer métodos comunes de evaluación y una definición de los valores límites, en función de los indicadores armonizados para el cálculo de los niveles de ruido. Corresponde a los Estados miembros concretar los valores límites, teniendo en cuenta la función de prevención, a fin de mantener espacios tranquilos en aglomeraciones (considerando 8). El objeto es evitar, prevenir o reducir con carácter prioritario los efectos negativos, incluyendo las molestias generadas por el ruido ambiental. Introduce nuevos planteamientos, como prevenir y reducir los efectos de la exposición al ruido. Se consideran los efectos nocivos, comprendiendo las molestias de la exposición al ruido ambiental; para ello hay que elaborar una cartografía del ruido, que es una agrupación de datos obtenidos con los indicadores y métodos de evaluación comunes en la forma de mapas de ruido que se realimentan con criterios comunes.

La información sobre el ruido ambiental y sus efectos serán puestos a disposición de la población. La adopción de planes de acción por parte de los Estados miembros,

tomando como base los resultados de los mapas de ruido ambiental con vistas a reducir el ruido ambiental, cuando es necesario y en particular cuando los niveles de exposición tengan efectos nocivos para la salud humana y a mantener la calidad del entorno acústico cuando sea satisfactorio —considerando 16, apartados b) y c)—.

El art. 2.1 de la Directiva 2002, dice que «la presente [...] se aplica al ruido ambiental al que están sometidos los seres humanos, en particular, en las zonas urbanizadas, los parques públicos u otras zonas en campo abierto, en la proximidad de los centros escolares y en los alrededores de los hospitales y en otros edificios vulnerables al ruido». El ruido ambiental está definido como el sonido exterior no deseado o nocivo generado por las actividades humanas, incluido el ruido emitido por los medios de transporte, por el tráfico ferroviario y aéreo y por emplazamiento de actividades industriales. Se excluye del ámbito de aplicación el ruido producido por las propias personas expuestas, por las actividades domésticas, por los vecinos, en el trabajo, en el interior de los medios de transporte, y los debidos a actividades militares (art. 2.2).

Los Estados asumen la obligación de designar autoridades y responsables en la aplicación de la Directiva, de los indicadores de ruido y su aplicación (art. 5), de los métodos de estimación (art. 6), de la elaboración de mapas estratégicos (art. 7), de los planes de acción (art. 8), de la información a la población (art. 9) y de la relación y publicación de datos por los Estados miembros y la Comisión Europea (art. 10). Se aplicarán los indicadores de ruido « L_{den} » (día, tarde y noche). Así mismo, los índices « L_{day} », « $L_{evening}$ » y « L_{night} », que son los niveles sonoros de medio a largo plazo ponderado A definido en la norma ISO 1996.2:1987, determinado a lo largo de todos los períodos de un año. Con carácter general, le corresponde al día 12 horas, a la tarde 4 horas y 8 horas a la noche. Los Estados pueden reducir el período vespertino (tarde) en una o dos horas, y prolongar consecuentemente los períodos diurnos y/o nocturnos, siempre que se comunique a la Comisión Europea. Además, podrán decidir cuándo empieza el día, la tarde y la noche.

Los mapas estratégicos y los planes de acción tendrán por objeto las zonas que a continuación se definen:

- Aglomeraciones: «la Porción de territorio delimitado por el Estado miembro, con más de 100 000 habitantes y con una densidad de población que el Estado considera zona urbanizada» (art. 3 k).
- Gran aeropuerto: «cualquier aeropuerto civil, especificado por el Estado miembro, con un tráfico superior a los 50 000 movimientos por año (siendo el movimiento tanto en los despegues, como en los aterrizajes) con exclusión de las que se realizan para la formación en aeronaves ligeras (art. 3 p).

Los Mapas Estratégico de Ruido (en adelante MER) están desarrollados para poder evaluar globalmente la exposición al ruido en una zona determinada, debido a la existencia de distintas fuentes del ruido o para realizar predicciones globales en la zona (art. 3r)). Los niveles de ruido se evalúan por medio de modelos dirigidos que incorporan los principales parámetros que influyen sobre el ruido y su propagación: características de tráfico (velocidad de circulación, composición de flujos), específicos de la localización (topografía, implantación de las construcciones, pantallas acústicas, naturaleza del suelo), condiciones climatológicas, etc.

De acuerdo con el anexo IV de la Directiva, el cartografiado deberá cumplir unos requisitos mínimos:

- La situación acústica existente, anterior o prevista, expresada en función de un indicador de ruido; superación de un valor límite; número estimado de viviendas, colegios y hospitales en una zona dada que está expuesta a valoración específica de índice de ruido; número de personas expuestas al ruido.
- Los MER podrán presentarse al público en forma de gráficos, datos numéricos en cuadros, y datos numéricos en forma electrónica.
- Los MER para las aglomeraciones harán hincapié en el ruido procedente del tráfico rodado, el tráfico ferroviario, los aeropuertos y lugares de actividad industrial, incluidos los puertos.
- El cartografiado estratégico del ruido sirve como fuente de información destinado al público (art. 9) y al fundamento de los planes de acción (art. 8). Estos incluyen: representaciones gráficas, mapas que indican la superación de un valor límite, mapas que comparan la situación vigente con las situaciones futuras.

Una vez realizado los MER, se requiere la aprobación de los planes de acción, cuyo objetivo es optimizar desde el punto de vista técnico, estratégico y económico, las acciones que se van a realizar con el fin de mejorar las situaciones y preservar la calidad de determinadas zonas. Los MER, como instrumento de conformación y diagnóstico, pueden transformarse en instrumentos de previsión, al simular en diferentes escenarios, la eficiencia de ciertas medidas con los límites de velocidad a 30 km/h, regulación de horarios o por tipo de vehículos, pantallas acústicas, construcción de nuevos inmuebles, proyectos de reordenación del tráfico, implantación de pavimentos de baja sonoridad. Los planes de acción se revisan cada 5 años desde la fecha de aprobación, y se modificarán cuando se produzca un cambio importante de la situación existente de ruido (art. 8.5).

La información a la población es uno de los objetivos de la Directiva 2002/49/CE, y prescribe que se divulgue a la población la información relativa a los mapas de ruido y los planes de acción. Nos encontramos ante una difusión activa, sin necesidad de previa solicitud por parte de los ciudadanos. Así mismo, en su art. 9, referente a la información a la población, dispone que «la información debe ser clara, inteligible y fácilmente accesible y debe incluirse un resumen en el que se incorporaran los puntos principales».

El derecho a la participación ya se había visto ampliado por las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativas al acceso público y a la participación del público en la elaboración de planes y programas relacionados con el medio ambiente, según la doctrina del efecto directo de las directrices, se establece el derecho de los particulares, el ejercicio de estos no puede verse impedido porque el Estado miembro omita su obligación de transponer en plazo. El sujeto de la obligación de difusión activa de la información ambiental (sin previa solicitud) son las autoridades.

La difusión activa de la información se fomenta por medio de la tecnología de la comunicación y/o la electrónica, cuando se disponga de esos medios. La obligación se hace extensible incluso a las bases de datos con información de los datos resultantes de los mapas estratégicos, de los mapas de ruido y los planes de acción. La segunda obligación para la Comisión Europea es crear una base de datos con la información

relativa a los mapas de estratégicos de ruido. El art. 255 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante TCE) dice: «Todo ciudadano de la unión en que resida o tenga domicilio en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea de acuerdo con los límites que se determinen. La Comisión tiene, así mismo, el encargo de adaptar al progreso técnico y científico en lo referente a los métodos de evaluación para los indicadores de ruido».

2. La Constitución española de 1978

En el preámbulo de la CE se promueve «el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos, una digna calidad de vida». Esto confiere a la Carta Magna un instrumento para la transformación de la sociedad y del Estado. La CE establece derechos humanos fundamentales para la protección frente al ruido como son:

- «El derecho a la vida y la integridad física y moral» (art. 15). Cuando los niveles de situación acústica [...] rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro de modo inmediato la salud» (STC 16/2004, FJ 4, párrafo 1)¹⁰⁷.

¹⁰⁷ «Desde la perspectiva de los derechos fundamentales implicados, debemos comenzar nuestro análisis recordando la posible afección al derecho a la integridad física y moral. A este respecto, habremos de convenir en que, cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo, cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE. Respecto a los derechos del art. 18 CE, debemos poner de manifiesto que en tanto el art. 8.1 CEDH reconoce el derecho de toda persona «al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia», el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales insistimos en que este Tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido tanto del conocimiento ajeno como de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5; 137/1985, de 17 de octubre, FJ 2, y 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5). Teniendo esto presente, debemos advertir que, como ya se dijo en la STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6, una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida».

- El derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). «Una exposición prolongada a determinados niveles de ruido [...] ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario» (STC 119/2001, FJ 16, párrafo 4); en determinados casos de especial gravedad ciertos daños ambientales aun cuando no se ponga en peligro la salud de las personas pueden atentar contra el respeto a la vida privada y familiar, privándole del disfrute de su domicilio en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma (STEDH 3/1994, de 9 de Diciembre de 1994, caso López Ostra contra el Reino de España; STEDH 2/1998 de 19 de febrero de 1998, caso Guerra contra Italia», STC 16/2004, FJ 3, párrafo 5)¹⁰⁸.
- El derecho a la libre elección de residencia (art. 19 CE). La sentencia López Ostra contra el Reino de España, al guiarse por el principio *iura novit curia* y Garrido Falla, en su voto particular STC 119/2001, declara que «la agresión acústica puede afectar potencialmente a los derechos fundamentales: el derecho a la inviolabilidad (art 18.1) y el derecho a la libre elección del domicilio. (art. 19).

En cuanto a los principios rectores de política social y económica del capítulo III de la CE:

- El derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE), al estar aceptado que la contaminación acústica constituye una agresión medio ambiental, tanto por la doctrina del TEDH como por la del Tribunal Constitucional
- El derecho a la protección a la salud (art.43). El problema es que la contaminación acústica, pese a entenderse mejor en términos de salud, no se encuentra protegida por el derecho de amparo, y por ello que se acude al refuerzo de derechos fundamentales, como la protección de la integridad física y moral (art. 15), en su vertiente de integridad psíquica.
- El derecho a disfruta de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), la contaminación puede producir daños considerables que impidan disfrutar de la misma.
- «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre

¹⁰⁸ Omar Bouazza Ariño, «Jurisprudencia Ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humano», *Observatorio de Políticas Ambientales 1987-2006*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2006, pág. 123.

desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los demás son fundamentos de orden público y de la paz social. (art. 10.1)». La dignidad es la raíz de todos los derechos básicos de la dignidad humana que se hace más patente, en el ámbito de la contaminación acústica, como el derecho de la integridad física y moral (art. 15) o la intimidad personal y familiar (art. 18) ¹⁰⁹.

- El derecho a la propiedad privada (art. 33) como fundamento de la acción ejercitables en vía civil al amparo de la Ley de Propiedad horizontal (en adelante LPH), de la Ley de Arrendamientos Urbanos o del 590 del Código Civil, también por la pérdida de valor de los inmuebles afectados por la contaminación acústica.

3. Derecho estatal

3.1 Derecho civil

El ruido puede alcanzar trascendencia en el derecho civil, como consecuencia de la actividad humana y quedar sometida a su control. El art. 1908 2º y 4º¹¹⁰ con sus concordantes (arts. 590¹¹¹ y 1902¹¹² del Código Civil) y las disposiciones a las que se remite (Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobadas por 2414/1961, de 30 de noviembre). La responsabilidad deriva de la determinación de la fuente sonora y del sujeto de la propiedad que emite el ruido.

Los mecanismos contra el ruido que tengan su origen en el uso público de las vías y plazas y, en general, por el proceso de expansión urbano, como es el caso del tráfico automovilístico, aéreo, los transeúntes en las calles están sometidos, con

¹⁰⁹ Lorenzo Martín Retortillo-Baquer, «Contaminación acústica. Daños del ruido y Jurisdicción Civil», Revista Española de Derecho Administrativo núm. 126/2005 parte Jurisprudencia, Pamplona: Editorial Civitas.

¹¹⁰ Art. 1908: «Igualmente responderán los propietarios de los daños causados: 2.º Por los humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a las propiedades. 4.º Por las emanaciones de cloacas o depósitos de materias infectantes, contruidos sin las precauciones adecuadas al lugar en que estuviesen».

¹¹¹ Art. 590: «nadie podrá construir cerca de una pared ajena o medianera pozos, cloacas, acueductos, hornos, fraguas, chimeneas, establos, depósitos de materias corrosivas, artefactos que se muevan por el vapor, o fábricas que por sí mismas o por sus productos sean peligrosas o nocivas, sin guardar las distancias prescritas por los reglamentos y usos del lugar, y sin ejecutar las obras de resguardo necesarias, con sujeción, en el modo, a las condiciones que los mismos reglamentos prescriban».

¹¹² Art. 1902: «el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado».

carácter general, al derecho administrativo. Tampoco está regulado por el derecho civil el procedente de las concentraciones nocturnas en determinados enclaves de los cascos urbanos. Todo lo anterior no es óbice para que exista un responsable al que pueda atribuirse el daño, como en el caso de los titulares de locales que cuenten con espacios reservados o los utilicen como áreas de expansión de la actividad.

En el Código Civil no existe una norma que regule expresamente la materia de inmisión. La mayor parte de las inmisiones se van a producir en el contexto de la Ley de Propiedad Horizontal (en adelante LPH) y la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamiento Urbanos (en adelante LAU). El art. 7.2 de la LPH dice que «al propietario ocupante del piso o local no le está permitido desarrollar en él o en el resto del inmueble actividades prohibidas en los estatutos, que resulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas».

En cuanto a la LAU, el art. 27 considera el contrato de arrendamiento como generador de obligaciones recíprocas, configura el incumplimiento como causa en la que el arrendador o arrendatario pueden fundamentar la resolución del contrato. De acuerdo con el art. 1.124 de Código Civil,¹¹³ los contratos pueden prever y prohibir las actividades ruidosas para la comunidad de vecinos. El art. 27.2 de la LAU contempla como una serie de causas específicas y en este sentido dispone que: «además el arrendatario podrá resolver el contrato por las siguientes causas: e) cuando en la vivienda tengan lugar actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas e ilícitas». La calificación de dichas actividades podemos encontrarla en el RAMINP, así como por las normas dictadas por las CC. AA. hasta que cada ayuntamiento lo regule por sus propias ordenanzas.

3.2 Texto refundido de la Ley del Suelo y de Rehabilitación Urbana

El objeto de la norma aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de

¹¹³ «La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliera lo que le incumbe...» (art. 1124 del código civil).

octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (en adelante LS) es la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo, un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarios para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 1).

En virtud del principio de desarrollo sostenible se deberá proporcionar un uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y del medio ambiente. La norma pretende la prevención adecuada de riesgos y peligros de seguridad y la salud pública y la eliminación de las causas que perturben ambas.

La LS se basa en los principios de competitividad y sostenibilidad económica social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad, procura que el suelo esté suficientemente dotado de servicios, y lo hace de manera eficiente, combinando un uso funcional que posibilite el uso residencial en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada. Se minimizarán, en la medida de lo posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legales previstos, los impactos negativos de residuos urbanos y de la contaminación acústica. El suelo, vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística, está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia (art. 3). El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve (art. 4).

El derecho a la información y la participación de los ciudadanos estará garantizado en la ordenación del territorio (art. 4). En el capítulo I, en el estatuto básico del ciudadano, se establecen determinados derechos como el de una vivienda digna, adecuada y accesible, que se constituya libre de ruidos. También se establece el derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental,

así como obtener copia de las disposiciones o actos administrativos adoptados (art.5). Así mismo, el ciudadano tiene el derecho a ser informado por la administración competente, de forma completa, por escrito y en el plazo razonable del régimen y condiciones urbanísticas de una determinada finca. También se contempla el derecho a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualquier instrumento de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanística y de su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento del que se trate. Al mismo tiempo contempla el ejercicio de una acción pública para hacer respetar la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental y de los proyectos para su ejecución (art. 5).

En lo que respecta a los deberes del ciudadano, podemos destacar el de respetar y contribuir al medio ambiente y abstenerse de realizar actuaciones que contaminen el aire. El deber de cumplir los requisitos y condiciones que la legislación establece para las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en cada momento las mejoras técnicas disponibles, conforme a la normativa aplicable, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados; por último, respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde con sus características, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras de servicio urbanos (art. 6).

3.3 La Ley del Ruido

La Ley del Ruido es la trasposición de la Directiva 2002/49/CE, y el objetivo es evitar la contaminación acústica, incluyendo las vibraciones y otros efectos que pueden circunscribirse en el concepto que vamos a ir analizando. Es la primera norma reguladora de ámbito estatal. Tradicionalmente, el tratamiento de los problemas de ruido estaba acometido por las normas de derecho civil, propias de las relaciones de vecindad y por la defensa frente a la generación de perjuicios al derecho del disfrute de la vivienda y la solución a través de la indemnización por el daño causado. También venía regulado por la normativa sobre el ruido en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y la ordenanza municipal,

que concierne al bienestar ciudadano y el planteamiento urbanístico.

En la exposición de motivos de la ley se mencionan los mandatos constitucionales para proteger la salud (art. 43 CE 78) y el medio ambiente (art. 45 CE 78), y ambos engloban la protección contra la contaminación acústica. Además, también encuentra apoyo en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, entre otros, el de intimidad personal y familiar (art. CE 18.1). Sin embargo, el ruido carecía hasta esta ley de una norma básica estatal, y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a las relaciones de vecindad y causación de perjuicios, la normativa sobre limitación de ruidos en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o planteamiento urbanístico.

3.3.1 Objetivo y finalidad

En la exposición de motivos de la ley se mencionan los mandatos constitucionales para proteger la salud (art. 43 CE 78) y el medio ambiente (art. 45 CE 78), y ambos engloban la protección contra la contaminación acústica. Además, también encuentra apoyo en los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, entre otros, el de intimidad personal y familiar (art. CE 18.1). Sin embargo, el ruido carecía hasta esta ley de una norma básica estatal, y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a las relaciones de vecindad y causación de perjuicios, la normativa sobre limitación de ruidos en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o planteamiento urbanístico.

3.3.2 Definiciones

La contaminación acústica se define por esta Ley como la «presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los

origine, que implique molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente» (art. 3 d) de la Ley del Ruido).

La calidad acústica es un concepto gradual y relativo, pues depende del grado de adecuación de las características acústicas de un espacio y de las actividades que se realizan en un ámbito. El Gobierno ha establecido los objetivos de calidad aplicable a cada tipo de área acústica, de manera que se garantice, en todo el territorio del Estado español, un nivel mínimo de protección acústica. También se han fijado por el Gobierno los objetivos de calidad aplicable en el espacio interior de las edificaciones. Las áreas acústicas son zonas del territorio que comparten idénticos objetivos que están delimitados por la administración competente. En resumen, hay que considerar: el aspecto espacial, si es zona residencial, sanitaria, educativa, industrial, etc.; en qué período del día nos encontramos: día, tarde o noche; si es un espacio exterior o interior de los inmuebles. Las variables anteriores determinan los valores máximos de emisión e inmisión en el ámbito nacional, medidos en decibelios, con carácter general, de ruido admisible. Estos índices pueden ser más exigentes en función de lo que determinen las CC. AA. y las autoridades municipales a través de sus ordenanzas.

Considerando la contaminación acústica que genera un emisor, tenemos el índice de emisión. Por su parte, si consideramos la contaminación acústica existente en un lugar durante un tiempo determinado tendremos el índice de inmisión.

3.3.3 La prevención y las áreas acústicas

Ya hemos visto que el primer propósito de la ley es el de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, todo ello con el fin de evitar daños para la salud, los bienes y el medio ambiente.

Por una parte, se excluye del ámbito de aplicación de la Ley del Ruido la contaminación acústica originada en la práctica de las actividades domésticas o las relaciones de vecindad, siempre y cuando no excedan de los límites tolerables por los usos locales y razonabilidad. Por otra parte, también se excluye la actividad laboral como emisor acústico con respecto a la contaminación producida en el lugar de

trabajo¹¹⁴.

En cuanto a las áreas acústicas, la Ley del Ruido establece diferentes tipos atendiendo al uso predominante del suelo, en los tipos que determinen CC. AA. han de prever, al menos los siguientes usos: residencial, industrial, recreativo y espectáculos, terciario distinto del anterior, sanitario, docente y cultural que requieran especial protección acústica, afectados a sistema general de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos especiales que los reclamen, espacios naturales que demanden especial protección contra la contaminación acústica.

¹¹⁴ La contaminación acústica en el ámbito laboral sigue regulándose por la normativa sectorial, constituida principalmente por la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo, así como el Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición durante el trabajo.

3.3.4 La calidad acústica

La calidad acústica se determina por «el grado de adecuación de las características acústicas de un espacio a las actividades que se realizan en su ámbito» (art. 3 c de la Ley del Ruido). *Calidad acústica* no significa «ausencia de ruidos» y tampoco se puede decir que cuando no se cumple con los requisitos existan ruidos molestos como ocurren en las zonas de servidumbre acústica, donde la tolerancia legal es mayor. En contraposición, hay zonas especialmente protegidas, como las hospitalarias, bibliotecarias o zonas residenciales, donde el nivel de exigencia es mayor y se permiten unos límites más bajos de ruido. Por todo lo anterior, podemos concluir que se trata de un concepto gradual y relativo, dependiendo de los aspectos espaciales y temporales.

Podría afirmarse que la contaminación acústica es la falta de calidad acústica, y que supone un perjuicio a la calidad de vida. El TC recoge la repercusión que tiene la contaminación acústica sobre la calidad de vida, en su Resolución 119/2001 (F.J. 5º), cuando afirma que «en efecto, el ruido puede llegar a resultar un factor psicopatógeno destacado en el seno de nuestra sociedad y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos».

3.3.5 Fijación de objetivos de calidad acústica

Podemos definir los objetivos de la ley como un conjunto de requisitos exigibles para evitar la contaminación acústica en un momento y en un espacio determinado (art. 3 m) de la Ley del Ruido). La definición de estos, tanto para las situaciones nuevas como para las existentes, corresponde al Gobierno, tienen repercusión en todo el territorio del Estado español, como un nivel mínimo de protección frente a la contaminación acústica (art. 8.1).

Para determinar los objetivos de calidad acústica, el Gobierno debe tener en cuenta los criterios del art. 8.2: «Se tendrán en cuenta los valores de los índices de inmisión y emisión, el grado de exposición de la población, la sensibilidad de la fauna y de su hábitat, el patrimonio histórico expuesto y la viabilidad técnica y económica»

La Ley de Ruido distingue entre el tratamiento para las áreas urbanas existentes y

las nuevas. Al mismo tiempo se distingue entre el espacio interior y exterior de los edificios. En las áreas urbanas existentes, se aplican los siguientes criterios: si en el área acústica se supera el valor de alguno de los índices de inmisión de ruido en la tabla A, del anexo II, su objetivo de calidad será alcanzar dicho valor. Para el resto de las áreas urbanizadas, se establece como objetivo de calidad acústica para el ruido la no superación del valor que le corresponda en la misma tabla A del anexo II, disminuido en 5 decibelios.

En los objetivos que hay que aplicar para el ruido en los espacios naturales delimitados que requieren una especial protección contra la contaminación acústica, se establecen en cada caso particular, atendiendo a las necesidades específicas de los mismos que justifiquen su aplicación (art. 14 RZOE).

ANEXO II. Objetivos de calidad acústica

Tabla A. Objetivos de calidad acústica para ruido aplicables a áreas urbanizadas existentes. Los valores límites de inmisión para el resto de las áreas se disminuyen en cinco decibelios.

Tipo de área acústica		Índices de ruido		
		L _d	L _e	L _n
e	Sectores del territorio con predominio de suelo de uso sanitario, docente y cultural que requiera una especial protección contra la contaminación acústica.	60	60	50
a	Sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial.	65	65	55

d	Sectores del territorio con predominio de suelo de uso terciario distinto del contemplado en c).	70	70	65
c	Sectores del territorio con predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos.	73	73	63
b	Sectores del territorio con predominio de suelo de uso industrial	75	75	65

f	Sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que los reclamen. (1)	(2)	(2)	(2)
---	--	-----	-----	-----

Fuente: RZOE (Anexo II)

(1) «En estos sectores del territorio se adoptarán las medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia acústica de entre las mejores técnicas disponibles, de acuerdo con el apartado a), del artículo 18.2 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre.

(2) En el límite perimetral de estos sectores del territorio no se superarán los objetivos de calidad acústica para ruido aplicables al resto de áreas acústicas colindantes con ellos.

Nota: Los objetivos de calidad aplicables a las áreas acústicas están referenciados a una altura de 4 m».

Tabla B del Anexo II Objetivos de calidad acústica para el espacio interior				
Uso del edificio	Tipos de Recinto	Índices de ruido		
		L _d	L _e	L _n
Vivienda o uso residencial	Estancia	45	45	35
	Dormitorio	40	40	30
Hospitalario	Zona de estancia	45	45	35
	Dormitorio	40	40	30
Educativa o cultural	Aulas	40	40	40
	Salas de lectura	35	35	35

Fuente: RZOE (Anexo II)

Tabla C. Objetivos de calidad acústica para vibraciones aplicables al espacio interior habitable de edificios destinados a viviendas, usos residenciales, hospitalarios, educativos, hospitalarios, educativos o culturales.

Uso del edificio	índice de vibración
Vivienda o uso residencial	75
Hospitalario	72
Educativo o cultural	72

Fuente: RZOE (Anexo II)

3.3.6 La zonificación acústica

La Ley del Ruido utiliza la técnica de la zonificación como uno de los medios para conseguir los objetivos de calidad acústica. Para ello, hace una distribución del suelo según su naturaleza y atendiendo al uso preferente del mismo. La zonificación se deberá incluir, por tanto, en la planificación territorial y en los instrumentos de planificación territorial. Luego se establecerán para cada una de las zonas los límites de emisión e inmisión para la mejora de la calidad acústica.

El Real Decreto núm. 1367/2007, de 19 de octubre, aplicado por Resolución núm. 406/2014, de 15 de abril para el desarrollo de la Ley del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas establece, en su art. 5 y anexo V, las áreas acústicas mínimas según la legislación base del Estado.

Las áreas acústicas se clasificarán, en atención al uso predominante del suelo, en los tipos que determinen las CC. AA., las cuales habrán de prever, al menos, las siguientes consideraciones:

- a) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial. Se incluirán en esta zona tanto los sectores del territorio que se destinan de forma prioritaria a este tipo de uso, espacios edificados y zonas privadas ajardinadas, como las que son complemento de su habitabilidad, tales como parques urbanos, jardines, zonas verdes destinadas a estancia, áreas para la práctica de deportes individuales, etc. Están comprendidas, en este apartado, las zonas verdes que se dispongan para obtener distancia entre las fuentes sonoras, y las áreas residenciales propiamente dichas, se considerarán como zonas de transición y no como zonas de estancia.
- b) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso industrial. Se incluyen todos los sectores del territorio destinados o susceptibles de ser utilizados para los usos relacionados con las actividades industrial y portuaria, incluyendo: los procesos de producción, los parques de acopio de materiales, los almacenes y las actividades de tipo logístico, estén o no afectas a una explotación en concreto, los

espacios auxiliares de la actividad industrial, como subestaciones de transformación eléctrica, etc.

- c) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos. Comprende los espacios destinados a recintos feriales con atracciones temporales o permanentes, parques temáticos o de atracciones, así como los lugares de reunión al aire libre, salas de concierto en auditorios abiertos, espectáculos y exhibiciones de todo tipo, con especial mención a las actividades deportivas de competición con asistencia de público, etc.
- d) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso terciario distinto del contemplado en el párrafo anterior. Están incluidos, en este apartado, los espacios destinados preferentemente a actividades comerciales y de oficinas, tanto públicas como privadas, espacios destinados a la hostelería, alojamiento, restauración y otros, parques tecnológicos con exclusión de las actividades masivamente productivas, incluyendo las áreas de estacionamiento de automóviles que les son propias, etc.
- e) Sectores del territorio con predominio de suelo de uso sanitario, docente y cultural que requieran de especial protección contra la contaminación acústica. Se incluirán las zonas del territorio destinadas a uso sanitarios, docente y cultural que requieran, en el exterior, una especial protección contra la contaminación acústica, tales como las zonas residenciales de reposo o geriatría, las grandes zonas hospitalarias con pacientes ingresados, las zonas docentes, tales como «campus» universitarios, zonas de estudio y bibliotecas, centros de investigación, museos al aire libre, zonas museísticas y de manifestación cultural, etc.
- f) Sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que los reclamen. Se incluirán en este apartado las zonas del territorio de dominio público en el que se ubican los sistemas generales de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario y aeroportuario.
- g) Espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación

acústica. Se incluirán los espacios naturales que demandan protección especial contra la contaminación acústica. En estos espacios naturales deberá existir una condición que aconseje su protección bien sea la existencia de zonas de cría de la fauna o de la existencia de especies cuyo hábitat se pretende proteger. Asimismo, se incluirán las zonas tranquilas en campo abierto que se pretenda mantener silenciosas por motivos turísticos o de preservación del medio.

La zonificación afecta a la zona urbana del término municipal, excepto en los casos de los apartados f) y g). Ningún punto del territorio podrá pertenecer a más de una zona acústica. Se debe mantener la compatibilidad, a efectos de calidad acústica, entre las distintas áreas acústicas. Así mismo, entre estas y las zonas de servidumbre acústica y reservas de sonido de origen natural, se deberán adoptar, en su caso, las acciones necesarias para lograr tal compatibilidad. Si concurren, o son admisibles, dos o más usos del suelo para una determinada área acústica, se clasificará esta con arreglo al uso predominante, y se determinará esta por aplicación de los criterios fijados en el anexo V. En caso de dudas sobre el criterio de asignación, se puede tener en cuenta la población, en vez de la superficie y si el criterio no está claro se tendrá en cuenta el principio de protección de los receptores más sensibles.

El anexo V también establece directrices para la delimitación de las zonas acústicas en su apartado 2:

«a) Los límites que delimiten las áreas acústicas deberán ser fácilmente identificables sobre el terreno, tanto si constituyen objetos contruidos artificialmente, calles, carreteras, vías ferroviarias, etc., como si se trata de líneas naturales, tales como cauces de ríos, costas marinas o lacustre o límites de los términos municipales.

b) El contenido del área delimitada deberá ser homogénea, estableciendo las adecuadas fracciones en la limitación para impedir que el concepto «uso preferente» se aplique de forma que falsee la realidad a través del contenido global de la misma.

c) Las áreas definidas no deben ser excesivamente pequeñas para tratar de evitar, en lo posible, la fragmentación excesiva del territorio con el consiguiente incremento del número de transiciones.

d) Se estudiará la transición entre áreas acústicas colindantes cuando las diferencias entre los objetivos de calidad aplicables a cada una de ellas superen los 5 dB(A)».

Cómo el objetivo de la Ley del Ruido es la prevención de la contaminación acústica y la reducción de esta, la delimitación de las áreas acústicas queda sujeta a revisión periódica, que deberá realizarse, como máximo, cada diez años desde la fecha de su aprobación.

3.3.7 Las servidumbres acústicas

Para conseguir la compatibilidad del funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de tipo viario, ferroviario, aeroportuario y portuario, con los usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones implantadas o que puedan implantarse, en la zona de afección por el ruido originado en dichas infraestructuras se crean las zonas de servidumbre acústica. En estas zonas se podrán superar los objetivos de calidad acústica aplicables a las correspondientes áreas acústicas. Y al mismo tiempo se podrán establecer limitaciones para determinados usos del suelo, actividades, instalaciones o edificaciones, con la finalidad de, al menos, cumplir los valores límites de inmisión establecidos para aquéllos. Cuando se creen infraestructuras nuevas, se solicitará informe preceptivo a las administraciones afectadas y se realizará en todo caso el trámite de información pública y se tomará en consideración las sugerencias recibidas. Asimismo, se solicitará informe preceptivo de la administración afectada en relación con la determinación de las limitaciones que implique la consideración de servidumbre acústica para la zona. En cuanto al plazo de vigencia de la servidumbre acústica tendrá un plazo indefinido, pero se deberá revisar la delimitación de las servidumbres acústicas cuando se produzcan modificaciones sustanciales en las infraestructuras, que originen variaciones significativas de los niveles sonoros en el entorno¹¹⁵.

¹¹⁵ RZOE (art. 7)

3.3.8. Instrumentos de planificación

El ruido ambiental que soportamos en las ciudades es consecuencia de una falta de prevención en la ordenación del territorio, en la planificación urbanística o en el modelo de ciudad. La Ley del Ruido en su art. 1 se fija como objetivo la prevención y establece posteriormente las bases para la zonificación, considerando que la delimitación y homogenización de los usos del suelo puede proteger a los ciudadanos de la contaminación acústica. La prevención del ruido es un elemento básico en la ordenación del territorio y la planificación urbanística que incide en los niveles de ruido que debería materializarse en el alejamiento, de las zonas residenciales y sensibles, de determinados focos de ruido que es imposible eliminar o al menos no se poseen otros medios técnicos para ello. Podemos citar como ejemplo los lugares de ocio, que pueden ubicarse en zonas alejadas de las sensibles como las sanitarias, educativas y residenciales. Lo mismo ocurre con los grandes ejes de comunicación viario, ferroviario, aeroportuario y portuario en cuya zona de influencia no puede coincidir con el espacio dedicado a las zonas habitables, sensibles para la vida ciudadana, para lo que se necesita una correcta planificación. Al mismo tiempo, pueden crearse grandes espacios libres de ruidos, como, por ejemplo, la peatonalización de zonas que están sometidas a niveles de ruidos excesivos.

La intervención de la administración con carácter previo a la realización de las actividades debería tener gran eficacia en el objetivo de la reducción de los niveles de ruido. Para ello, la legislación tiene determinados instrumentos, como la autorización ambiental integrada, la declaración ambiental, la licencia de actividad clasificada, la licencia de apertura, las modificaciones de la autorización por la cláusula de progreso, la delimitación de los valores de emisión, el control sobre el aislamiento de las nuevas edificaciones, la inspección administrativa y el autocontrol de las emisiones acústicas, las reservas de sonido original¹¹⁶.

En cualquier caso, la administración competente debe fomentar la introducción de buenas prácticas acústicas en la edificación, tanto en la fase de planificación

¹¹⁶ Los diferentes modos de intervención de la administración de carácter previo serán objeto de estudio, más adelante, en los siguientes capítulos, por la importancia que tienen en la planificación urbanística y en el modelo de ciudad.

urbanística como en la de proyecto de ejecución y mantenimiento de edificios (art. 32.1 de la Ley 7/2010, 18 de noviembre, de Protección Contra la Contaminación Acústica de Aragón).

Los mapas de ruidos de las aglomeraciones de más de 100 000 habitantes también deberán ser tenidos en cuenta en el planteamiento de las ciudades y zonas urbanas, en el desarrollo de grandes infraestructuras, en la distribución del tráfico, en la asignación del suelo a determinados usos y en el régimen de licencias de nuevas instalaciones y construcciones.

Corresponde a los ayuntamientos aprobar las ordenanzas adaptadas a la Ley del Ruido y así como al planteamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo (art. 6 de la Ley del Ruido).

3.4 La autorización ambiental integrada

Las instalaciones y actividades industriales que se enumeran en el anexo I del Texto Refundido 16/2002, de Prevención y Control Integrado de la Contaminación (LPCIC en adelante), son aquellas que tienen mayor impacto ambiental y, en consecuencia, pueden generar más ruidos y vibraciones. La autorización ambiental integrada basada en el establecimiento de valores límites de emisión considerando las mejoras técnicas disponibles, deberán tener en cuenta en sus condiciones las medidas correctoras que deben utilizarse para minimizar el ruido y las vibraciones generadas por una actividad.

La competencia para otorgar esta autorización corresponde al órgano ambiental de prevención autonómico competente, y este será el que determine las condiciones para la prevención acústica.

La LPCIC hace referencia expresa al ruido dentro del concepto de contaminación que establece, en las listas de actividades, objetos de este control que no están entre las instalaciones sujetas, tampoco entre las contaminantes que se enumeran en el anejo III, sobre los que la autorización ambiental integrada deberá fijar valores límites de emisión, donde contempla sustancias contaminantes y no ruidos. En el anejo I de la LPCIC se establecen las actividades o instalaciones más contaminantes en su

conjunto, no solo en lo referido a la contaminación acústica y aunque en el anejo III no se establezcan emisiones acústicas como contaminantes, hay que entender su inclusión, dado que el citado anexo se refiere a las emisiones al aire.

El objeto de la norma es someter a un control preventivo las emisiones acústicas que estas instalaciones puedan realizar, en su funcionamiento, de acuerdo con los distintos a elementos que hay que considerar, en cada caso, como son las características técnicas de la instalación, su situación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente.

3.5 La declaración de impacto ambiental

La legislación estatal o autonómica contempla que determinadas actividades deben someter sus proyectos a evaluación del impacto ambiental. En consecuencia, estos proyectos tienen que aportar medidas correctoras, para la protección frente a la contaminación acústica. Estas deberán ser recogidas, en caso de aprobación, en la correspondiente declaración ambiental que dicte el órgano ambiental correspondiente, sin esta aprobación previa, la aprobación por el órgano sustantivo no sería viable.

La Ley 21/20013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, regula, en su art. 1, el objeto y finalidad. Así dispone que « Esta ley establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible, mediante: a) La integración de los aspectos medioambientales en la elaboración y en la adopción, aprobación o autorización de los planes, programas y proyectos; b) el análisis y la selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables; c) el establecimiento de las medidas que permitan prevenir, corregir y, en su caso, compensar los efectos adversos sobre el medio ambiente; d) el establecimiento de las medidas de vigilancia, seguimiento y sanción necesarias para cumplir con las finalidades de esta ley».

Es interesante resaltar los principios de evaluación ambiental que establece en el art 2 le Ley 21/2013:

Los procedimientos de evaluación ambiental se sujetarán a los siguientes principios:

- «a) Protección y mejora del medio ambiente.
- b) Precaución y acción cautelar.
- c) Acción preventiva, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.
- d) Quien contamina paga.

- e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.
- f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.
- g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.
- h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.
- i) Participación pública.
- j) Desarrollo sostenible.

Esta ley establece las bases que van a regir el a evaluación del impacto ambiental de proyectos consistentes en la realización de obras, instalaciones o cualquier otra actividad comprendida en sus anexos I y II [...]. Esta ley pretende asegurar la integración de los aspectos ambientales en el proyecto [...] mediante la incorporación de la evaluación del impacto ambiental en el procedimiento de autorización o aprobación [...] por el órgano sustantivo [...]. Se describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con esta ley, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los siguientes factores: el ser humano [...] el aire».

En lo que se refiere al ente competente para su aplicación: El órgano sustantivo es aquel órgano de la Administración Pública estatal, autonómica o local, competente para autorizar, para aprobar o, en su caso, para controlar la actividad a través de la declaración responsable o comunicación de los proyectos que deben someterse a evaluación de impactos ambiental. Se establece «el régimen de cooperación entre la Administración General del estado y las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente» (art. 1.2). El órgano sustantivo es el órgano que tiene las competencias «sobre la actividad a cuya finalidad se orienta el proyecto, con prioridad sobre los órganos que ostentan competencias sobre actividades instrumentales o complementarias respecto a aquella» art. 5 d).

3.6 Las competencias en materia de urbanismo, medio ambiente y contaminación acústica

Las competencias en materia de urbanismo corresponden a las CC. AA. El fundamento jurídico se encuentra en la CE que dispone, en su art. 148.1, que «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». La STC de 61/1997, de 20 de marzo, redujo a mínimos el Derecho urbanístico estatal que quedó reducido al estatuto básico de la propiedad inmobiliaria. Los argumentos esgrimidos por el TC fueron los siguientes¹¹⁷:

- la incompetencia del Estado para legislar normas supletorias en materia de urbanismo, en la que todas las comunidades habían asumido competencias exclusivas;
- el exceso competencial en que había incurrido el Estado para pretender instaurar un modelo urbanístico homogéneo que vulnera y desconoce las competencias exclusivas de las CC. AA. en materia de urbanismo.

Las competencias sobre medio ambiente se encuentran reguladas en el 149.1 de la CE que determina que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: «23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección ...».

En lo que respecta a la contaminación acústica existen tres planos normativos: el estatal, el autonómico y el local. La contaminación acústica está encuadrada dentro del medio ambiente, en consecuencia, la competencia para la elaboración de la legislación básica es del Estado. Y es en base a ella que se aprueba por las Cortes Generales la Ley del Ruido que es la legislación básica del Estado y que luego ha tenido un desarrollo reglamentario. Este desarrollo se ha realizado, a través de Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de

¹¹⁷ Ramón PARADA, *Derecho Administrativo III*, 12ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2010, pág. 297.

17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental (en adelante REVGA) y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas (RZOE).

Además, la CE en su art. 149 determina que el Estado tiene competencias sobre las siguientes materias:

- «20.^a [...] puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo...
- 21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor [...].
- 24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma».

En este sentido, la Ley del Ruido, en su art. 4, atribuya a la Administración General del Estado las competencias sobre las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias de competencia estatal sobre los siguientes aspectos:

- la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido y la correspondiente información al público;
- la delimitación de las zonas de servidumbre acústica y las limitaciones derivadas de dicha servidumbre;
- la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica como consecuencia de obras de interés público y competencia estatal;
- la elaboración, aprobación y revisión del plan de acción en materia de contaminación acústica correspondiente a cada mapa de ruido y la correspondiente información al público;
- la ejecución de las medidas previstas en el plan;
- la declaración de un área acústica como zona de protección acústica especial, así como la elaboración, aprobación y ejecución del correspondiente plan zonal específico;

- la delimitación de las zonas tranquilas en aglomeraciones y zonas tranquilas en campo abierto.

Las CC. AA. en base a las competencias constitucionales y en cumplimiento de sus estatutos autonómicos, una buena parte de las comunidades autónomas, han elaborado una ley de protección contra la contaminación. Acústica. En este momento están en vigor las siguientes leyes:

- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de Calidad Ambiental de la Comunidad de Andalucía;
- Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación de Aragón;
- Ley 1/2007, de 16 marzo, contra la contaminación acústica de Illes Balears;
- Ley 5/2009, de 4 de junio, de ruido de Castilla y León;
- Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad Castilla y la Mancha;
- Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica de la Comunidad Autónoma de Cataluña;
- Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Urgentes. Actualmente, el Decreto 106/2015, de 9 de julio, sobre Contaminación Acústica de Galicia es la norma autonómica que desarrolla la legislación básica del estado en la materia.
- Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.
- Ley 4/2009, de 14 de mayo, de protección ambiental integrada de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad Autónoma de Valencia.

Las competencias sobre contaminación acústica corresponden, por defecto, a las CC. AA. si el ámbito territorial de los mapas de ruido afecta a más de un municipio y al ayuntamiento en caso contrario (art. 4 de la Ley del Ruido).

En el ámbito local las ordenanzas municipales han participado, tradicionalmente, en la lucha contra la contaminación acústica. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local de 1985 dispone, en su art. 25, que «los municipios ejercerán en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- j) Protección de la salubridad pública».

Además, los ayuntamientos, según determina la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad en el art. 42 3 a), que dispone que «sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán entre otras responsabilidades: el control sanitario del medio ambiente: la contaminación atmosférica y los residuos urbanos e industriales».

En el capítulo X, dedicado a la relación entre la regulación autonómica y las ordenanzas municipales, analizaremos las delegaciones que las CC. AA. han realizado en esta materia a los ayuntamientos.

CAPÍTULO V

DIVERSIDAD DE FUENTES JURÍDICAS SOBRE EL RUIDO II

1. Derecho autonómico

Las comunidades autónomas, con carácter general, asumen la obligación de intervenir en materia de ruido en el marco de la legislación básica del Estado. Además, las comunidades ejercen la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de protección del medio ambiente y establecen normas adicionales de protección del medio ambiente en los términos del art. 149.1.23 de la CE, según las disposiciones de los diferentes Estatutos de Autonomía.

Asimismo, la estructura territorial del Estado concede importantes competencias a las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y, además, las continuas referencias que hace la Ley del Ruido también conceden competencias a estos entes territoriales. En este marco legal, las comunidades colaboran en la tarea de defender a las personas de las agresiones que puedan representar los ruidos y vibraciones¹¹⁸.

Los textos de las autonomías respecto a las leyes del ruido deben ser adecuados a las diferentes comunidades, teniendo en consideración su estructura territorial y las posibilidades de actuación de las distintas Administraciones Territoriales.

Los numerosos municipios y, a veces, el reducido ámbito territorial conlleva que las competencias que deben desarrollarse en el ámbito municipal se puedan delegar o encomendar a las comarcas e incluso agruparse para prestar determinados servicios que exijan unos medios técnicos y profesionales específicos. En este mismo sentido, las Administraciones de las Comunidades Autónomas desempeñan las competencias más generales, supervisando las actuaciones del resto de las Administraciones públicas y de los agentes económicos y sociales en materia de contaminación acústica.

¹¹⁸ Ley Contaminación de Aragón, 7/2010, de 18 de noviembre.

Una de las funciones que realizan las leyes autonómicas sobre el ruido es dotarse de un marco normativo homogéneo que puede ser desarrollado y concretado por los municipios ¹¹⁹. La normativa autonómica sobre la contaminación acústica cumple también una función de alcanzar una adecuación a la normativa básica estatal y evitar una indeseada situación de incertidumbre jurídica¹²⁰. Se trata de dotar de marco jurídico a las competencias propias de las comunidades autónomas para la protección frente contaminación acústica, definiendo procedimientos y desarrollando aspectos que permiten completar la legislación estatal ¹²¹. Entre otros se desarrollan aspectos, como son:

- a) La definición y el establecimiento de los objetivos de calidad para evitar o reducir los efectos nocivos que, en su conjunto, derivan la generación de ruidos y vibraciones que afectan a la salud humana, el sosiego público y el medio ambiente en su conjunto.
- b) La determinación de los niveles máximos de ruido y vibración permitidos para los medios de transporte, industria, actividades, instalaciones, máquinas y, en general, cualquier situación susceptible de generar niveles de ruido o vibración que puedan ser causa de molestia o suponer riesgo de cualquier naturaleza para las personas, los bienes o el medio ambiente.
- c) La fijación de las limitaciones o especificaciones al planteamiento urbanístico en áreas expuestas al ruido o la vibración.
- d) La definición de las condiciones de aislamiento y otros requisitos a cumplir por los edificios que alberguen usos sensibles al ruido o vibración.
- e) La evaluación de los niveles de ruido y vibración.

Además, se hace necesario adoptar, no solo medidas correctivas frente al ruido y desarrollos de programa ambiental dirigidos a concienciar a los ciudadanos de la necesidad de minimizar el ruido para elevar el nivel de calidad, sino también, medidas de planificación acústica que eviten la existencia de un núcleo excesivo de impacto

¹¹⁹ Ley de Protección contra la contaminación acústica de Galicia, 7/1997, de 11 de agosto.

¹²⁰ Decreto 176/2009 de protección frente a la contaminación acústica y se adaptan sus anexos de Catalunya, de 10 de noviembre.

¹²¹ Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de contaminación acústica de la Comunidad del País Vasco

acústico¹²².

Serán las ordenanzas municipales las que deberán extremar las medidas tendentes a paliar los efectos de la contaminación acústica de los locales en los que se instale cualquier actividad que pasamos a analizar en el siguiente apartado.

2. Derecho Local

La autonomía local es uno de los pilares en que descansa la organización territorial del Estado (artículo 137 de la CE). Es una de las piezas claves del Estado, el art 1 de la LRBL dice que «los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos».

Los Municipios tienen su población registrada en el censo, sin embargo, actúan en un área propia y un territorio, el término municipal, donde también tiene competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que no se puede considerar soberanía. La Constitución de 1978 no estableció una tabla de competencias locales, si bien, reparte las competencias públicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (art. 148 y 149). En consecuencia, las competencias municipales se definen en la LBRL) que dice:

«Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, [...] deberá asegurar a los Municipios, [...] su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 2 LBRL) »

El alcalde es el presidente de la Corporación y ostenta el otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al pleno o a la junta de gobierno local (art. 21 LBRL). Al Pleno, integrado por todos los concejales

¹²² Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia acústica de la Comunitat Valenciana.

y presidido por el alcalde, le corresponden las atribuciones, entre otras, de aprobar (art.22 LBRL):

- El planeamiento general inicial.
- El fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.
- Los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.
- Las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- La delegación de competencias hecha por otras Administraciones públicas, concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.

La localización del ruido en un determinado ámbito territorial explica, en gran medida, la importancia de las labores de policía urbana de tranquilidad por parte de los municipios. La Ley de Bases de Régimen local de 1985 en el artículo 124 j) atribuye a los municipios la policía urbana y el vigente art.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales¹²³ establece que «los ayuntamientos podrán intervenir los actos de sus administrados en los siguientes casos: 1. En el ejercicio de la función de policía cuando existiera perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o la moralidad ciudadana con el fin de restablecerla o conservarla 3. En el orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados».

También se encuentran los Ayuntamientos habilitados por las previsiones de los artículos 25.2.b) y f)¹²⁴ de la LRBL en materia de urbanismo, en medio ambiente e infraestructuras viarias, tráfico de vehículos, salubridad pública. Además, en el 42.3 de LGS al establecer que el municipio ejerce, en cualquier caso, competencias de protección del medio ambiente y de control sanitario de ruidos y vibraciones.

¹²³ Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

¹²⁴ LBRL «Art 25.2 b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas y f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios».

Asimismo, para afrontar la ausencia de regulación sobre el ruido, las ordenanzas municipales (Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, de régimen de poblaciones: con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones de ruido o vibraciones)¹²⁵, pueden constituir algunos supuestos, como el ruido urbano, el único soporte normativo aplicable, cuando aún no se había aprobado la legislación básica frente al ruido.

Se pueden distinguir diferentes grupos de competencias municipales:

- a) Policía administrativa relativa al ruido doméstico y el que afecta a la tranquilidad en la calle. Instrumentos urbanísticos encaminados a la ordenación del ruido. Actividades clasificadas en la fase de otorgamiento de licencias y la ulterior vigilancia permanente de los requisitos exigidos. Así como las facultades de reacción para los supuestos de incumplimiento.
- b) La Administración responsable de las infraestructuras asume también competencias en materia de ruido. En este caso, el tratamiento del ruido pasa a ser un componente más del planeamiento, la construcción y la gestión de las infraestructuras
- c) Limitar los ruidos calificados como movibles, como es el caso de los que producen los transportes:
 - a. Limitaciones de la emisión de ruido por aviones, vehículos y máquinas o aparatos. La competencia corresponde, en este supuesto, a la Administración de homologación, que habrá de atenerse a lo que dispongan los convenios internacionales y directivas europeas.
 - b. Los ayuntamientos, sin embargo, tienen la competencia en la ordenación del tráfico en las vías urbanas, pudiendo introducir en las ordenanzas municipales determinaciones significativas y límites.

El RAMINP desarrollado por una instrucción sobre normas complementarias para su aplicación aprobada por Orden de 15 de marzo de 1963, realizó el tratamiento de las actividades clasificadas de carácter general o integrador, en cuanto se contemplan

¹²⁵ Art. segundo del Decreto 2107/1968, de 16 de agosto, de régimen de poblaciones: con altos niveles de contaminación atmosférica o de perturbaciones de ruido o vibraciones.

en el mismo todas las incidencias medioambientales que pueda ocasionar una actividad (contaminación atmosférica, ruido y vibraciones, etc.). Actualmente, la CE ha cambiado sustancialmente el marco jurídico y la estructura del Estado autonómico, con la consecuente distribución de competencias en la materia entre el Estado y CC.AA.. Según la cual, corresponde al Estado competencias exclusivas para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente y a estas la normativa de ejecución y desarrollo dictando normas adicionales de protección.

Como consecuencia de la nueva distribución de competencias se transfirieron a las comunidades autónomas sobre la emisión de informes y demás cuestiones relacionados con las licencias, la inspección, la sanción, los recursos informes de ordenanzas y reglamentos municipales, relativos a las actividades y las industrias que en él se contemplan, con excepción de los referidos a plantas de producción energéticas.

Las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, art. 2 del RAMINP¹²⁶, no tienen carácter limitativo. Y es, por tanto, susceptible de considerar actividades molestas que causen excesos de ruidos. La localización de estas actividades se supedita a lo establecido en las ordenanzas y planes de urbanización municipales, salvo que tales instrumentos no existan. En estos casos se sometería al órgano de la comunidad autónoma que decida sobre el mismo. En cuanto a las licencias de instalación y apertura, se sigue el procedimiento establecido en los arts. 29 y 33 del RAMINP¹²⁷.

El crecimiento urbano y la proliferación de emisores acústicos han incrementado los niveles de ruido ambiental. La eficacia de las normas sobre protección del medio

¹²⁶ Quedan sometidas a las prescripciones de este Reglamento, en la medida que a cada una corresponda, todas aquellas «actividades» que a los efectos de este sean calificadas como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, de acuerdo con las definiciones que figuran en los artículos siguientes e independientemente de que consten o no en el nomenclátor anejo, que no tiene carácter limitativo.

¹²⁷ Al solicitar la licencia municipal exigida por la legislación de Régimen Local, si se trata de establecer una actividad que pueda estar comprendida en este Reglamento, y, en todo caso, que figure en el Nomenclátor adjunto, se presentará por triplicado la instancia dirigida al Alcalde correspondiente y la siguiente documentación: Proyecto técnico y Memoria descriptiva en que se detallen las características de la actividad, su posible repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se propongan utilizar, con expresión de su grado de eficacia y garantía de seguridad.

ambiente acústico precisa de un tratamiento integrado del problema que no solo establezca procedimientos de cuantificación del ruido, sino de acciones concretas de corrección y prevención. En este sentido, dado que el ruido es una consecuencia de diferentes actividades humanas y no un fenómeno aislado, las necesarias acciones preventivas y correctivas deben reflejarse en las disposiciones legislativas o normativas que regulan diferentes ámbitos de la comunidad afectada por la contaminación acústica. Gran parte de la responsabilidad y competencia en materia de seguimiento, control y posterior adopción de medidas corresponde a los ayuntamientos, es necesario establecer un modelo tipo de ordenanzas municipal sobre normas de protección acústica, que tenga el carácter de norma básica, para que los ayuntamientos dispongan de un instrumento normativo homogéneo que les permita afrontar los problemas derivados de la contaminación acústica¹²⁸.

La ordenanza es una norma local que está regulada por la LBRL. En su art. 22.2 que dice:

«Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, [...] las siguientes atribuciones:

[...]

- c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.
- d) La aprobación del Reglamento Orgánico y de las ordenanzas».

Además, las competencias municipales sobre: ordenación del tráfico, la disciplina urbanística, la protección del medio ambiente y la protección de la salubridad pública entre otras se encuentran reguladas en el art. 25 de la LBRL.

Cuando los municipios tienen más de 50.000 habitantes, tienen una serie de competencias obligatorias o mínimas entre las que se incluyen la protección del medio ambiente. (art. 26 LBRL)

Los municipios pueden realizar actividades complementarias propias de las

¹²⁸ Resolución de 23-04-2002, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla la Mancha, por la que se aprueba el modelo tipo de ordenanzas municipal sobre normas de protección acústica.

Administraciones Públicas y en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente (art. 28 LBRL).

En definitiva, las ordenanzas emanan de la potestad reglamentaria de los Municipios, en su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial y dentro de la esfera de sus competencias.

Las competencias sobre la contaminación acústica de las infraestructuras viarias, ferroviarias, aeroportuarias y portuarias de competencia estatal corresponderá a la Administración General del Estado. En los restantes casos se estará a lo que disponga la legislación autonómica.

El medio ambiente constituye un título de intervención administrativa que encuentra en la autorización o en la licencia un mecanismo de control preventivo o posterior que se atribuye con frecuencia a las entidades locales.¹²⁹ La proximidad de las corporaciones locales a los problemas medioambientales concretos, como son los originados por el ruido, las cualifica especialmente para ejecutar y gestionar con eficacia la norma medio ambiental¹³⁰.

2.1. Ordenanzas municipales

Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Estas actúan de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento a la ley y el Derecho. Las competencias de los municipios solo pueden ser determinadas por la Ley y se ejecutan en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Las competencias propias se ejercen sobre un territorio, población y la organización. El municipio tiene competencias para la gestión de intereses en el ámbito de sus competencias propias en materia de

¹²⁹ Rafael Fernández Montalvo, Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección medioambiental, Fundación Democracia y Gobierno Local, febrero 2003, pág. 7.

¹³⁰ Josep María Aguirre I Font, «Administración local y medio ambiente: supresión de licencias de actividad y avance de los regímenes de comunicación y declaración», *Observatorio de Políticas ambientales 2013*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2013, pág. 431.

urbanismo, medio ambiente urbano, infraestructuras viarias, policía local, tráfico, transporte colectivo urbano, protección de la salubridad pública, promoción en su territorio de la participación ciudadana¹³¹. Corresponde a la Administración local la aprobación de las ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones, en relación con:

a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones en las que se podrán tipificar infracciones de acuerdo con lo establecido en la LBRL), en relación con:

- 1.º El ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias.
- 2.º El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales.

b) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica en relación con las actuaciones, públicas o privadas, no incluidas en el apartado 1. a) de este artículo.

c) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas estratégicos y singulares de ruido y planes de acción en los términos que se determine reglamentariamente.

d) La determinación de las áreas de sensibilidad acústica y la declaración de zonas acústicamente saturadas.

Corresponde a la Administración competente por razón de la actividad en relación con los grandes ejes viarios, ferroviarios, infraestructuras aeroportuarias y portuarias:

«a) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas estratégicos y singulares de ruido y de los planes de acción.

b) La declaración de zonas de protección acústica especial y de situación acústica especial, así como el establecimiento de las servidumbres acústicas que

¹³¹ LBRL: Artículo 1.1. Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Artículo 11. 1. El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. 1.2. Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización.

correspondan».

Para hacer una primera aproximación a las ordenanzas municipales empezaré por la Resolución de 23 de abril 2002, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de Castilla la Mancha, por la que se aprueba el modelo tipo de ordenanzas municipal sobre normas de protección acústica que tienen por objeto establecer mecanismos de protección del medio ambiente urbano frente a los ruidos que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, al desarrollo de sus actividades y bienes de cualquier naturaleza, así como regular las materias específicas en materia de ruidos.

Quedan sometidas a las prescripciones establecidas en la ordenanza municipales, de observación obligatoria en el término municipal, todas las actividades, instalaciones, medios de transporte, máquinas y, en general, cualquier dispositivo o actuación pública o privada que sea susceptible de producir ruidos que impliquen molestias, riesgo o daño a las personas, el desarrollo de sus actividades y bienes de cualquier naturaleza.

Quedan fuera, con carácter general, los aspectos de protección de los trabajadores frente al riesgo derivados de la exposición al ruido en el ámbito del trabajo.

Corresponde al Ayuntamiento velar por el cumplimiento de sus Ordenanzas, ejerciendo la vigilancia y el control de su aplicación, la potestad sancionadora, así como la adopción de las medidas cautelares legalmente establecidas. Los Ayuntamientos, con carácter general, pueden solicitar ayuda a las Consejerías competente en su Comunidad Autónoma.

Toda persona física o jurídica puede denunciar ante el Ayuntamiento cualquier actuación pública o privada que, incumpliendo las normas de protección acústica establecidas en la Ordenanza, implique molestias, riesgo o daño para las personas, al desarrollo de sus actividades y bienes de cualquier naturaleza.

Las Ordenanzas de protección frente a la contaminación acústica deben fijar los límites sonoros ambientales en el suelo urbano y urbanizable, atendiendo a sus características: áreas de silencio (uso sanitario y de bienestar social); áreas levemente ruidosas (residencial, educativa, cultural y religiosa); área tolerablemente ruidosa (oficina, recreativa y deportiva); área ruidosa (industrial); área especialmente ruidosa (ferrocarriles, carreteras, transporte aéreo).

Se debería regular los niveles sonoros admitidos tanto por emisión como por inmisión. Se fijan los criterios de medición del ruido, los límites sonoros admisibles y los equipos de medida de ruidos y vibraciones. También se realizarán la medida y valoración del ruido producido por los vehículos a motor.

En el aspecto de la prevención acústica, se definen, las condiciones exigibles a los diversos elementos constructivos que componen la edificación serán las establecidas en el Código Técnico de Edificación, al menos.

Se establecerán un catálogo de actividades e instalaciones potencialmente generadoras de ruido. Los proyectos de actividades e instalaciones productoras de ruido incluidos en el catálogo de actividades, así como sus posteriores modificaciones ulteriores, requerirán para su autorización la presencia de un estudio acústico que contendrá memoria y planos. La memoria describirá la actividad con indicación especial del horario de funcionamiento previsto y las instalaciones generadoras de ruido. También contendrá la identificación de todas las fuentes de ruido con estimación de sus niveles de potencia sonora; planos de situación y de ubicación de todas las fuentes de ruido. Planos de medidas correctoras y aislamiento acústico, incluyendo detalle de materiales, espesores y juntas. Se valorarán los ruidos que, por efectos indirectos, puedan ocasionar la actividad o instalación en las inmediaciones de su implantación, con objeto de proponer medidas correctoras adecuadas para evitarlas o disminuirlas. A estos efectos, deberá prestarse especial atención a los siguientes casos:

- a. Actividades que generan tráfico elevado de vehículos como almacenes, locales públicos y, especialmente, actividades previstas en zonas de elevada densidad

de población o con calles estrechas, de difícil maniobra y/o con escaso espacios para estacionamiento de vehículos.

- b. Actividades que requieren operaciones de carga o descarga durante el período nocturno.

En los proyectos de actividad de instalaciones catalogadas según la Ordenanza correspondiente, situados en zonas residenciales, se exige que el estudio acústico determine los niveles sonoros transmitidos al medio ambiente exterior y, si procede, los niveles sonoros transmitidos a los locales colindantes.

Otro capítulo de interés de una Ordenanza contra la contaminación acústica sería «la valoración de los resultados del aislamiento acústico como requisito previo a la licencia de apertura. Una vez ejecutadas las obras e instalaciones correctoras de los ruidos, previamente a la concesión de licencia de apertura, se podrá exigir al titular la realización de una valoración práctica de los resultados alcanzados con el aislamiento acústico».

En lo que se refiere a los vehículos a motor las Ordenanzas deberían prever que todo vehículo de tracción mecánica esté en buenas condiciones de funcionamiento. Asimismo, con carácter general, se prohíbe la circulación de vehículos con silenciadores no eficaces, incompletos, inadecuados o deteriorados y utilizar dispositivos que puedan anular el uso del silenciador. Y, en el mismo sentido, se debería prohibir el uso de bocinas o cualquier otra señal acústica dentro del núcleo urbano, salvo en los casos de inminente peligro, atropello o colisión. Quedarían exceptuados los vehículos en servicio de policía local, servicio de extinción de incendios y otros vehículos destinados a servicios de urgencia.

Cuando en determinadas zonas o vías urbanas se aprecie deterioro significativo del medio ambiente urbano por exceso de ruido imputable al tráfico, el Ayuntamiento podrá prohibirlo o restringirlo, salvo el derecho de acceso a los residentes en la zona.

Un capítulo importante para la protección de la población expuesta al ruido es el referente a las actividades de ocio, espectáculos, recreativas y culturales. Los locales cerrados deberán respetar el horario de cierre establecido legalmente. Los titulares de

los establecimientos deberán velar por que los usuarios, al entrar y salir del local, no produzcan molestias al vecindario. En caso de que sus recomendaciones no sean atendidas deberán avisar inmediatamente a la policía local, a los efectos oportunos. En todos aquellos casos en que se haya comprobado la existencia reiterada de molestias al vecindario, el Ayuntamiento podrá imponer al titular de la actividad de la obligación de disponer como mínimo de una persona encargada de la vigilancia en el exterior del establecimiento.

En cuanto a las actividades en locales al aire libre, las autorizaciones que con carácter discrecional y puntual se otorgan para las actuaciones de orquestas, grupos musicales y otros espectáculos en terrazas al aire libre, figuraran como mínimo las condiciones siguientes: carácter estacional o de temporada y limitación horaria de funcionamiento.

Si la actividad se realiza incumpliendo las condiciones establecidas en la declaración responsable o la comunicación previa, el personal acreditado del ayuntamiento podrá paralizar de inmediato la actividad sin perjuicio de la correspondiente sanción.

Los kioscos, terrazas y discotecas de verano con horario nocturno que dispongan de equipos de reproducción musical, deberán acompañar a la solicitud de licencia un estudio estadístico de la incidencia de la actividad sobre su entorno.

Cuando se organicen actos en las vías públicas, el Ayuntamiento podrá adoptar las medidas necesarias para modificar con carácter temporal los niveles máximos de ruido en las vías o sectores afectados.

En las vías públicas y otras zonas de concurrencia pública, no se podrán realizar actividades como cantar, proferir gritos, hacer funcionar cualquier aparato o dispositivo de reproducción de sonido, que supere los niveles continuo equivalente establecidos por la Ordenanza.

Los trabajos realizados en la vía pública y en las edificaciones se ajustarán a limitaciones horarias y las máquinas no superarán los decibelios establecido en la

normativa. Se exceptúan de la obligación anterior las obras urgentes, las que se realicen por razones de necesidad o peligro y aquellas que por sus inconvenientes no pueden realizarse durante el día. El trabajo nocturno deberá ser expresamente autorizado por el Ayuntamiento.

Se prohíben las actividades de carga y descarga de mercancías, manipulación de cajas, contenedores, materiales de construcción y objetos similares en el horario nocturno, con carácter general entre las 22 y 7 horas, cuando estas operaciones superen los valores de nivel sonoro continuo equivalente y afecten a áreas acústicas de silencio y levemente ruidosa.

También debe ser objeto de las Ordenanzas Municipales el ruido producido en el interior de las edificaciones por las actividades comunitarias que pudieran ocasionar molestias. El ruido en el interior de los edificios deberá mantenerse dentro de los valores límites que exigen la convivencia ciudadana y el respeto a los demás.

Se prohíbe cualquier actividad perturbadora del descanso en el interior de las viviendas, en especial durante el horario nocturno, que superen los límites establecidos en la Ordenanza. La acción municipal irá dirigida, especialmente, al control de los ruidos en horario de descanso, debido a:

- a. Comportamiento incívico que conlleve el incumplimiento de la Ordenanza.
- b. Funcionamiento de electrodomésticos, aparatos e instrumentos musicales o acústicos.
- c. Funcionamiento de instalaciones de aire acondicionado, ventilación y refrigeración.
- d. Otras causas fijadas por las Corporación Municipal.

Además, los poseedores de animales domésticos están obligados a adoptar las medidas necesarias para impedir que la tranquilidad de sus vecinos sea alterada por el comportamiento de aquéllos. Asimismo, se prohíbe, con carácter general, en el horario nocturno, dejar en patios, terrazas, galerías, balcones y otros espacios abiertos, animales domésticos que con sus sonidos perturben el descanso de los vecinos.

El funcionamiento de los electrodomésticos de cualquier clase, de los aparatos y de los instrumentos musicales o acústicos en el interior de las viviendas, deberá ajustarse de forma que no se superen los valores de nivel sonoros continuo equivalente establecido en la Ordenanza.

El funcionamiento de las instalaciones de aire acondicionado, ventilación y refrigeración no deberá originar en los edificios contiguos o próximos, no usuarios de estos servicios, valores equivalentes o superiores a los establecidos en la Ordenanza nivel sonoro continuo.

Los infractores de las Ordenanzas acústicas, previa denuncia y comprobación del personal acreditado del Ayuntamiento, serán requeridos para que cese la actividad perturbadora, sin perjuicio de que se imponga la sanción correspondiente. El responsable del foco emisor tiene la obligación de facilitar el acceso al edificio al personal acreditado del Ayuntamiento.

2.2 Licencias municipales

Las licencias autorizan un uso del suelo o el ejercicio de una determinada actividad, para poder garantizar que cumplen con la normativa específica y proteger de este modo los intereses generales de los ciudadanos.

Las licencias urbanísticas entran en juego como instrumento de control previo en la intervención municipal sobre los actos de uso del suelo y edificación. Esto se debe a que la utilización del suelo tiene que producirse de acuerdo con los límites establecidos en la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Por una parte, el Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales (en adelante RSCL) se refiere a las licencias de actividades en su art. 22, antes de la reforma, del Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre. En concreto, decía así: «Estará sujeta a licencia la apertura de establecimiento industriales y mercantiles [...] La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las

condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieran dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados»¹³².

Por otra parte, las licencias urbanísticas tienen como finalidad inmediata verificar los actos de uso del suelo, construcción y edificación que se pretende realizar. Se deben ajustar al ordenamiento urbanístico vigente, teniendo en cuenta que la ordenación urbanística tiene como finalidad última garantizar un entorno ambiental urbano adecuado para el desarrollo de la vida humana.

Por último, las licencias de actividad o apertura no solo controlan que los locales o instalaciones donde se pretende ubicar la actividad reúnan las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, además, si se ajusta a los usos autorizados para la zona por el instrumento de planeamiento vigente. Es por lo que el art. 30.1 del RAMINP estableció la posibilidad de denegar la licencia de actividad de forma expresa y motivada. «por razones [...] basadas en los planes de ordenación urbana...». De lo dicho, se puede apreciar que entre las licencias urbanísticas y de

¹³² La Ley 17/2009, de 23 de noviembre en su art. 5 sobre regímenes de autorización dice: «La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de esta no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurran las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. a) No discriminación: que el régimen de autorización no resulte discriminatorio ni directa ni indirectamente en función de la nacionalidad o de que el establecimiento se encuentre o no en el territorio de la autoridad competente o, por lo que se refiere a sociedades, por razón del lugar de ubicación del domicilio social; b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado; c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad».

actividades existe un estrecho margen, pues todo lo urbanístico está relacionado con aspectos medioambientales y viceversa ¹³³.

Las licencias urbanísticas y de actividades son actos administrativos declarativos de derechos, enmarcados dentro de la categoría de autorizaciones municipales que permiten a un sujeto ejercer un derecho.

Las licencias son una manifestación del ejercicio de la actividad de policía o limitación que permite a la Administración verificar que se cumplen los requisitos legalmente establecidos, con el fin de satisfacer el interés público establecido en nuestro ordenamiento jurídico. Trata de asegurar que el ejercicio de los intereses individuales no ponga en peligro intereses de orden público, tales como la salubridad, el medio ambiente, la estética urbana, o la seguridad de terceros, entre otros.

2. Licencias urbanísticas

Las licencias urbanísticas tienen un objeto diferente al de las licencias actividades. Las primeras son por operación y se agotan con la culminación de esta, mientras que las segundas son las de funcionamiento y, por tanto, ordenan el futuro y son de tracto sucesivo o continuado y tendrán vigencia mientras subsistan las condiciones que motivaron su otorgamiento. Esto tiene como consecuencia un control permanente de la actividad para garantizar el interés público tutelado por la Administración que ejercen los Ayuntamientos.

La normativa reguladora de las licencias de actividades está integrada, mayoritariamente, por la legislación ambiental existente; mientras que la licencia urbanística ha sido regulada por la legislación urbanística autonómica, sin perjuicio de la legislación básica estatal. Así, encontramos, entre otras, las siguientes licencias urbanísticas: licencias de obras de edificación, de reforma de edificaciones existentes, de ejecución de instalaciones, de demolición, de movimiento de tierras, de cerramientos de parcelas, de instalación de infraestructuras, de elementos publicitarios, de tala de árboles, de instalaciones de casetas prefabricadas, de

¹³³ M^a Aránzazu García Garro, *Impacto de la Directiva de Servicios en las Licencias Urbanísticas y de Actividades*, Thomson Reuters, 2013.

modificación de usos, de segregación, de primera ocupación, pueden ser licencias provisionales entre otras muchas. No hay un *numerus clausus*, sino que además está abierto a lo que se señale en los planes.

Por su impacto sobre la contaminación acústica, analizaré las licencias que pueden tener una mayor incidencia sobre este problema social:

- Licencia de primera utilización u ocupación: constituye el último control de la Administración, para comprobar si el edificio o instalación puede destinarse al uso previsto, por estar en la zona apropiada y reunir condiciones técnicas de seguridad y salubridad y, en su caso, si el constructor ha cumplido el compromiso de realizar simultáneamente la urbanización. Además, comprueba si la edificación e instalación se ha ejecutado de conformidad con el proyecto autorizado de licencia de obras otorgado en su día, tal como ha sido reiterado por la jurisprudencia como la del 8 de noviembre 2003 (RJ 2003, 8045); 7 de mayo de 2002 (RJ 2002, 4315); 3 de abril de 2000 (RJ 2000, 4918; 2 de octubre de 1999 (RJ 1999, 6878), entre otras muchas.
- Licencia de cambio de uso: el cambio de uso de edificios e instalaciones necesita obtener el permiso correspondiente previo. Así está reglado por la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Puede suceder que el uso sea admisible en la zona, pero no en la edificación; o que el edificio no reúna las condiciones idóneas para ese nuevo uso.
- Licencia de ampliación de edificaciones e instalaciones. Reguladas por la normativa urbanística autonómica y el art. 1.10, 1.12, 1.13 del de la RDU¹³⁴, obliga a la previa licencia urbanística.
- Licencia de obras de modificación de la disposición interior de los edificios: lo dispone la mayor parte del Comunidades Autónomas y también el art. 1.5 del RDU, lo que ha sido corroborado en sentencias como la de 4 de abril de 2001

¹³⁴ Art.1 Estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los siguientes actos: 10. La primera utilización u ocupación provisional de los edificios e instalaciones en general...;12 El uso del vuelo sobre las edificaciones e instalaciones de todas clases existentes; 13 La modificación del uso de los edificios e instalaciones en general.

(RJ 2001, 3027), de 21 de diciembre de 1987 (RJ 2001 (RJ 1987, 9680) y 28 de enero de 1986 (RJ 1986, 72).

- Licencias de obras de reforma o modificación de edificaciones e instalaciones existentes: algunas Comunidades Autónomas, como la de Madrid, someten a previa licencia las obras de mera reforma o modificación e instalaciones existentes, aunque no afecten a la estructura o la configuración exterior del edificio, ni supongan ampliaciones o cambio en la distribución interior de edificaciones o instalaciones. (Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en su art. 151.1, letra c)¹³⁵.
- Licencia de obra mayor o menor: teniendo en cuenta la envergadura de la obra, tradicionalmente se ha hecho esta distinción, en bases a la mayor entidad y repercusión de la primera. Las obras mayores requieren un proyecto técnico, mientras que las obras menores no lo necesitan. El art. 2.2 de la LOE dispone que se requerirá proyecto técnico para las siguientes obras:
 - a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una única planta.
 - b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que producen una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tenga por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
 - c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulado a través de norma legal o documento urbanístico, regulado a

¹³⁵ Art. 151. Actos sujetos a intervención municipal. 1. Están sujetos a licencia urbanística, en los términos de la presente Ley y sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades y, en particular, los siguientes: ... c) Las obras de ampliación

través de norma legal o documento urbanístico y aquellos otros casos de carácter parcial que afectan a los elementos o partes objetos de protección.

2.3.1 Licencias de actividad

Podemos distinguir por una parte las que corresponden a las actividades clasificadas que incluía el RAMINP derogado expresamente por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, si bien permanece vigente para aquellas Comunidades y Ciudades Autónomas que no hayan aprobada su legislación ambiental. «Las actividades clasificadas» son potencialmente generadoras de daños para la salud de las personas, el medio ambiente o bienes, y ahora son las que las legislaciones ambientales autonómicas vienen sometiendo a mecanismos de control, tales como la evaluación y las licencias ambientales. Existen listas muy extensas que quedan abiertas a nuevas actividades.

En contraposición están las actividades inocuas que son aquellas que por sus características no cabe presumir que vayan a producir molestias significativas, alterara las condiciones normales de seguridad e higiene en el medio ambiente u ocasionar daños a bienes públicos o privados, ni de producir un riesgo apreciable de para las personas.

El ejercicio de las actividades clasificadas o inocuas, con carácter general, están sometidas a la obtención de licencia previa municipal. Estas licencias venían reguladas por el RAMINP y por el RSCL relativo a las licencias de apertura que legitima el inicio de ejercicio de actividad privada y decía que «estará sujeta a licencia la apertura de establecimientos industriales y mercantiles». La intervención municipal para el control es definida en el art 22.2 del RSCL: «tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad, salubridad y las que en su caso estuvieran puestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados»¹³⁶.

¹³⁶ Art. 22.1. La apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en

2.5 Actividades Clasificadas

En lo que se refiere a las actividades clasificadas, el art. 34 del RAMINP distingue entre licencias de inicio de actividad y el inicio del ejercicio de esta cuando establece que:

«Obtenida la licencia de instalación de una actividad calificada como molesta, insalubre, nociva, peligrosa, no podrá comenzar a ejercerse sin que antes se gire la oportuna visita de comprobación por el funcionario técnico competente, no solo por la actividad de que se trate, sino por la naturaleza del daño que pueda causarse. En el caso de que no dispusiere el Ayuntamiento de tal funcionario, podrá solicitarlo al correspondiente Organismo Provincial».

El RAMINP establece en su art. 3 cuatro grupos de actividades clasificadas en función de los potenciales perjuicios que pueda ocasionar la actividad:

«[1.] Molestas: Serán clasificadas como molestas las actividades que constituyan incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminen.

[2.] Insalubres: Se calificarán como insalubres las que den lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar directa o indirectamente perjudiciales para la salud humana.

[3.] Nocivas: Se aplicará la calificación de nocivas a las que, por las mismas causas, pueden ocasionar daño a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

[4.] Peligrosas: Se aplicará peligrosas las que tengan por objeto fabricar, manipular, expender o almacenar sustancias susceptibles de originar riesgos graves por explosiones, combustiones, radiaciones u otros de análoga importancia para las personas o los bienes».

la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.2. La intervención municipal tenderá a verificar si los locales e instalaciones reúnen las condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, y las que, en su caso, estuvieren dispuestas en los planes de urbanismo debidamente aprobados.3. Cuando, con arreglo al proyecto presentado, la edificación de un inmueble se destinará específicamente a establecimiento de características determinadas, no se concederá el permiso de obras sin el otorgamiento de la licencia de apertura, si no fuere procedente.

Por otra parte, las actuales legislaciones autonómicas ambientales, contienen sus propios listados de actividades sujetas a control ambiental que tienen diferencias con respecto al RAMINP.

2.6. Actividades inocuas

Contempla aquellas actividades no calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas que han estado sometidas a la previa obtención de la licencia de apertura, según el art 22.1 RSCL, antes de la redacción adoptada por el Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre¹³⁷. Estas actividades no están tasadas ni por la legislación estatal, ni por la autonómica ambiental, sin embargo, sí han sido tasadas por la Ordenanzas Municipales y las han recogido en sus anexos en donde regulan la tramitación de las diferentes licencias. Han excluidos con carácter general las que estaban en el RAMINP, pero han establecido más criterios a la hora de determinar la naturaleza de actividades inocuas como son:

- a) Metros cuadrados de superficie de los inmuebles donde se va a desarrollar las actividades.
- b) La potencia de las instalaciones.
- c) Horarios de apertura.

La fijación de los límites que condicionan la calificación debe estar presidida por:

- a) El principio de proporcionalidad
- b) El interés general que trata de proteger.
- c) La libertad de los ciudadanos.

Es por ello por lo que las Ordenanzas municipales optan considerar como inocuas las plazas de garaje que constituyen dotación de un edificio residencial de uso

¹³⁷ Nueva redacción: El apartado 1 del art. 22 queda redactado del siguiente modo: «La apertura de establecimientos industriales y mercantiles podrá sujetarse a los medios de intervención municipal, en los términos previstos en la legislación básica en materia de régimen local y en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio».

privado, si bien normalmente los vehículos tendrán depósitos con gasolina o diésel que son productos inflamables, pero estas instalaciones deberán tener puertas de acceso a las viviendas ignifugas y con cortafuegos. Los controles previos son menos rigurosos para evitar un control administrativo excesivo. En el mismo sentido se consideran los garajes de menos de 300 m² de superficie total. Sin embargo, en lo que se refiere al ruido, puede haber problemas diversos, como frigoríficos de cierta potencia y otros emisores de sonidos como los del comercio al por menor de productos industriales y alimenticios, a la vez que ciertas industrias alimenticias y de servicios que emplean maquinaria susceptible de causar ruidos y vibraciones, por ejemplo, lavanderías o establecimientos que requieran de gran refrigeración. Esto puede colocar a los vecinos en situación de indefensión.¹³⁸

3. El planteamiento de la Directiva de servicios

Tras la Directiva de Directiva de Servicios 123/2006, de 12 diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante DS), nuestra legislación estatal ha sufrido una importante transformación entre las que destacan:

- La comunicación previa y declaración Responsable no solo en la legislación general de procedimiento, art. 69 de la Ley 39/2015, sino en la propia LBRL en su art. 84.
- La importancia que adquieren el principio de proporcionalidad y simplificación de la Administración¹³⁹.
- La supresión con carácter general de la licencia de actividad.
- La *sustitución* de la licencia municipal de actividad y de obras de acondicionamiento de local que no requieran proyecto se sustituyen por la comunicación previa o declaración responsable para un gran número de actividades.
- La incorporación de la ventanilla única en el ámbito local, lo que debería permitir a los ciudadanos solicitar sus licencias por medios electrónicos o a distancia.

¹³⁸ Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa «La prevención y corrección del derecho ambiental», *El derecho contra el ruido*, (dir. Francisco Alenza García), Pamplona, Civitas, 2013, pág. 139-189.

¹³⁹ He desarrollado un epígrafe sobre este tema dentro de este capítulo.

- La obtención de las licencias urbanísticas por silencio administrativo positivo para los procedimientos no cubiertos por razones imperiosas de interés general. Si bien se mantiene el silencio negativo: el movimiento de tierras, la edificación, la colocación por casas prefabricadas provisionales o preferentes, la primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas prefabricadas, la tala de árboles que afecten al paisaje, quedando, por tanto, un buen número de casos sometido a silencio positivo¹⁴⁰.

3.1. El principio de proporcionalidad

La DS ha impulsado el principio de proporcionalidad en el sector servicios, ya que la norma comunitaria supedita la utilización de la técnica de autorización previa (artículo 9 de la Directiva de Servicios) y la exigencia de requisitos (art. 15.3 de la Directiva) en el acceso a la actividad de servicios y su ejercicio a tres condiciones: no discriminación, necesidad de la medida por la existencia de una razón imperiosa de interés general, y proporcionalidad, en tanto que no debe existir otra medida menos restrictiva. Las tres condiciones deben presidir la admisibilidad de la autorización previa al acceso a una actividad de servicios o su ejercicio: no discriminación, necesidad y proporcionalidad (considerando 54). Concretamente, los Estados Miembros solo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando este no sea discriminatorio, la necesidad de autorización esté justificada por una razón imperiosa de interés general y el objetivo no pueda conseguirse mediante otra medida menos restrictiva (artículo 9.1).

En la CE, el principio de proporcionalidad se articula como una garantía para el ciudadano desde dos vertientes: en primer lugar, como cláusula de cierre del ordenamiento jurídico-público, mediante la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículos 1.1, 9.3, y 101); y, en segundo lugar, como principio específico estructural del funcionamiento de las administraciones públicas (artículos 103.1 y 106.1).

¹⁴⁰ Manuel Rebollo Puig, «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva época, nº 11, 2019, págs. 6-28.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015) en su art 4. establece los principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad:

«Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo, deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos».

Este principio está reconocido por la legislación general de procedimiento administrativo, la Ley 39/2015, en su art. 129 sobre principios de buena regulación:

«1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios».

La Ley 25/2009, de 22 diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

modificó el artículo 84.2 ¹⁴¹ de la Ley de Bases de Régimen Local al sustituir el concepto «congruencia» por el de «proporcionalidad» como principio exigible a toda la actividad de intervención municipal. Dice así: «La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue». La norma quiere contribuir a reducir la regulación del sector servicios y la supresión de requisitos o trabas no justificados o desproporcionados, para obtener un marco más eficiente, transparente, simplificado y predecible para los agentes económicos que impulse a la actividad económica.

Es interesante recodar aquí lo que dice el art 18 de la Ley del Ruido en su art 18.4:

«Ninguna instalación, construcción, modificación, ampliación o traslado de cualquier tipo de emisor acústico podrá ser autorizado, aprobado o permitido su funcionamiento por la Administración competente, si se incumple lo previsto en esta Ley y en sus normas de desarrollo en materia de contaminación acústica».

En la misma línea, la Ley del Ruido en el art. 28 sobre infracciones que puedan establecer las comunidades autónomas y ayuntamientos, considera infracciones muy graves, entre otras, las siguientes:

- El incumplimiento de las condiciones establecidas, en materia de contaminación acústica, en la autorización ambiental integrada, en la autorización o aprobación del proyecto sometido a evaluación de impacto ambiental, en la licencia de actividades clasificadas o en otras figuras de intervención administrativa, cuando haya producido un daño o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas.
- El incumplimiento de las normas que establezcan requisitos relativos a la protección de las edificaciones contra el ruido, cuando se haya puesto en peligro grave la seguridad o la salud de las personas.
- El incumplimiento de las obligaciones derivadas de la adopción de medidas provisionales» (las medidas provisionales serían las de precintado de vehículos o

¹⁴¹ 84.2. La actividad de intervención de las Entidades locales se ajustará, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue.

equipos, clausura temporal de las instalaciones, suspensión de licencias de actividades clasificadas u otras autorizaciones, medidas de corrección, seguridad y control que impidan el riesgo o daño).

3.2. La comunicación previa y la declaración responsable

Las técnicas de la comunicación previa y la declaración responsable se plantean como una alternativa a la autorización administrativa en un contexto de liberalización y simplificación administrativa, y aunque no son nuevas en nuestro Derecho, han sido las Leyes 17/2009 ¹⁴² y 25/2009 ¹⁴³ las que por primera vez establecen el régimen jurídico de la comunicación previa y la declaración responsable, con el carácter de legislación básica estatal en virtud de las competencias otorgadas por el art. 149.1.18 de la CE Española, si bien es un régimen muy escueto que remite al desarrollo que realice la normativa sectorial concreta que las aplique.

La comunicación previa y la declaración responsable son técnicas de intervención preventivas, al igual que la autorización administrativa, pero con una diferencia respecto de esta última. Estas no requieren de una resolución administrativa expresa, ya que reconocen la existencia de un derecho preexistente al ejercicio de la actividad que no requiere ser autorizado previamente. Lo cual no impide que el ejercicio de la actividad tenga que someterse a la normativa vigente y que la Administración pueda desplegar el ejercicio de sus potestades de comprobación, así como adoptar las medidas de reacción legalmente previstas para el supuesto que el ejercicio de la actividad no se ajuste a las determinaciones legales¹⁴⁴.

Hay diferencias entre la comunicación previa y la declaración responsable. Por una parte, la declaración responsable se define en el art. 3.9 de la Ley 17/2009 como «el documento suscrito por la persona titular de una actividad empresarial o profesional en el que declara, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos

¹⁴² Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

¹⁴³ Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

¹⁴⁴ Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local (art. 84 al 85 bis).

establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante la vigencia de la actividad». El art. 69 de la Ley 39/2015 añade que el interesado deberá exponer de forma expresa, clara y precisa que reúne los requisitos exigibles para el ejercicio del derecho o actividad de que se trate.

Por otra parte, la comunicación previa se define en el art. 69 de Ley 39/2015 como «aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad». Con la declaración responsable, la documentación acreditativa del cumplimiento de la normativa relativa al ejercicio de un derecho o actividad queda en poder del interesado, lo que implica una mayor confianza en el ejercicio responsable de la libertad del ciudadano, mientras que, con la comunicación previa, el promotor de la actuación tendrá que presentar ante la Administración la documentación exigible. Será la Administración la que valorará si la documentación presentada acredita el ejercicio legal del derecho o actividad.

En este sentido, parece que la declaración responsable está prevista para aquellos supuestos en los que se ejerzan derechos o actividades que exijan unos conocimientos técnicos, de cuyo ejercicio legal pueda responsabilizarse un determinado personal cualificado, frente a la comunicación previa, en la que el interesado no se responsabiliza del cumplimiento de la normativa para el ejercicio del derecho que comunica, simplemente aporta los requisitos que le son exigibles, debiendo ser la Administración la que compruebe la legalidad de lo comunicado.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta el art 84.1 d) de la LBRL que dice: «1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: d) Sometimiento a control posterior al inicio de la actividad, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma.

3.3 El plazo de aceptación de las licencias

Al igual que la intensidad de la intervención administrativa puede modularse con el juego de las autorizaciones discrecionales o regladas y del silencio administrativo

negativo o positivo, también la intervención administrativa puede modularse en las comunicaciones previas con la fijación o no de un plazo de veto para la Administración normativa reguladora de cada procedimiento. Ésta puede oponerse al inicio de la actuación pretendida tras comprobar que no se adapta a la normativa de aplicación. Por su parte, en la comunicación previa sin plazo de veto, el particular puede iniciar su actividad tras comunicarla en los supuestos establecidos legalmente. Además, la comunicación puede presentarse después de iniciada la actividad (párrafo segundo, del artículo 69.3 bis de la Ley 39/2015).

La comunicación previa sujeta a plazo de aceptación opera de forma parecida a los procedimientos administrativos iniciados a solicitud de interesado para los que rige el silencio administrativo positivo. En ambos casos, la ausencia de comunicación en contra por parte de la Administración habilita para ejecutar lo pretendido, si bien, la comunicación previa supone un paso más a favor de la libertad y de la simplificación administrativa. No obstante, con la comunicación no existe la obligación expresa de resolver, y para su prueba, basta con la tenencia de la comunicación previa presentada en el registro del órgano competente.

En la comunicación previa y la declaración responsable, nos encontramos en presencia del acto de un particular, y no de un acto administrativo. Sin embargo, ello no implica que, tras su presentación, no haya que articular un procedimiento administrativo, aunque con peculiaridades respecto del procedimiento previsto para la autorización administrativa.

En dichas comunicaciones previas y declaraciones responsables, deben constar los datos exigidos por la normativa aplicable y acompañarse con los documentos pertinentes, y en el caso concreto de la declaración responsable, además, deberá manifestarse que se cumplen los requisitos exigibles para el ejercicio del derecho o actividad, debiendo estar recogidos dichos requisitos de forma expresa, clara y precisa (artículo 69.1 de la Ley 39/2015. Esto supone trasladar al ciudadano la obligación de conocer e interpretar la normativa para decidir cuándo puede actuar dentro de la legalidad. Es por ello por lo que, de forma paralela al proceso de simplificación procedimental, será necesaria una labor de simplificación del ordenamiento jurídico, que debe ser lo más claro y preciso posible para que estas nuevas técnicas funcionen adecuadamente (art. 72 y 75 Ley 39/2015).

3.4 Modificación de la autorización: cláusulas de progreso.

Esta es una cláusula general para todas las autorizaciones ambientales que quedan condicionadas al avance de la técnica, siempre que permita reducir de manera importante las emisiones acústicas¹⁴⁵.

En este sentido, el preámbulo de la Ley del Ruido en el apartado VI, dentro de la acción de prevención del ruido. Es importante destacar que la intervención de la Administración no supone una nueva figura de intervención administrativa, sino que se integra en los procedimientos existentes de intervención administrativa, a saber:

- La autorización ambiental integrada.
- Las actuaciones relativas a la evaluación de impacto ambiental.
- Las actuaciones relativas a la licencia municipal.

Luego añade que se debe señalar que los cambios en las mejoras técnicas disponibles que puedan reducir significativamente los índices de emisión y no supongan un aumento de costes excesivo, pueden dar lugar a revisiones de los actos administrativos de intervención, previamente acordados, sin que ello genere un derecho de indemnización a favor de los afectados. Esto se concreta luego en el art. 18.3 dice que:

«El contenido de las autorizaciones, licencias u otras figuras de intervención aludidas en los apartados precedentes podrá revisarse por las Administraciones públicas competentes, sin que la revisión entrañe derecho indemnizatorio alguno, entre otros supuestos a efectos de adaptarlas a las reducciones de los valores límites de emisión e inmisión determinados por el Gobierno».

4. Medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios

Un nuevo avance en la apuesta por el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas ha sido la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de

¹⁴⁵ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, «La prevención y corrección del derecho ambiental», *El derecho contra el ruido*, (dir. Francisco Alenza García), Pamplona, Civitas, 2013, pág. 139-189.

liberalización del comercio y de determinados servicios (en adelante Ley 12/2012) tiene por objeto el impulso y dinamización de la actividad comercial minorista y de determinados servicios¹⁴⁶. Su objetivo es la eliminación de cargas y restricciones administrativas existentes que afectan al inicio y ejercicio de la actividad comercial, en particular, mediante la supresión de las licencias de ámbito municipal vinculadas con los establecimientos comerciales, sus instalaciones y determinadas obras previas. Esta Ley tiene su ámbito de aplicación a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados. Estas licencias serán sustituidas por declaraciones responsables, o bien por comunicaciones previas y abren un nuevo frente a los problemas de contaminación acústica al tener que realizar las inspecciones, motivadas por las quejas de los vecinos o por cualquier otra circunstancia con posterioridad de la puesta en marcha de la actividad, una vez que el autónomo o empresario haya contratado personal u otros servicios, lo que puede suponer un problema político para los ayuntamientos a la hora de decretar el cierre o exigir medidas correctoras¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Ley 12/2012 en su art. 2. Ámbito de aplicación. 1. Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 300 metros cuadrados. 2. Quedan al margen de la regulación contenida en el Título I de esta Ley las actividades desarrolladas en los mencionados establecimientos que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público.

Art. 3. Inexigibilidad de licencia. 1. Para el inicio y desarrollo de las actividades comerciales y servicios definidos en el art. anterior, no podrá exigirse por parte de las administraciones o entidades del sector público la obtención de licencia previa de instalaciones, de funcionamiento o de actividad, ni otras de clase similar o análogas que sujeten a previa autorización el ejercicio de la actividad comercial a desarrollar o la posibilidad misma de la apertura del establecimiento correspondiente. 2. Tampoco están sujetos a licencia los cambios de titularidad de las actividades comerciales y de servicios. En estos casos será exigible comunicación previa a la administración competente a los solos efectos informativos. 3. No será exigible licencia o autorización previa para la realización de las obras ligadas al acondicionamiento de los locales para desempeñar la actividad comercial cuando no requieran de la redacción de un proyecto de obra de conformidad con el art. 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. 4. La inexigibilidad de licencia que por este art. se determina no regirá respecto de las obras de edificación que fuesen precisas conforme al ordenamiento vigente, las cuales se seguirán regulando, en cuanto a la exigencia de licencia previa, requisitos generales y competencia para su otorgamiento, por su normativa correspondiente.

¹⁴⁷ Estanislao Arana García, Juan Fernando Granado Rodríguez, «La desaparición en las licencias las actividades clasificadas incluidas en el ámbito de la Directiva de Servicios: el supuesto particular de la legislación ambiental andaluza», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25 de 2010.

CAPÍTULO VI

LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

1. Planeamiento urbanístico, territorial y la Ley del Ruido

El urbanismo utiliza la geografía urbana de la ciudad como herramienta fundamental, e intenta comprender los procesos urbanos a fin de planificar las intenciones para la cualificación del espacio. El planeamiento o planeación urbana es el conjunto de instrumentos técnicos y normativos que se redactan para ordenar el uso del suelo y regular las condiciones para su transformación o conservación. La planificación urbana se concreta en los planes urbanísticos, instrumento técnico, que comprende, generalmente, una memoria informada sobre los antecedentes y justifica la actuación propuesta. En los planes, la acción más directa contra la contaminación acústica debe dirigirse a su reducción en la propia fuente del ruido y a través de la ordenación de las zonas de la ciudad con mapas de ruido por los que se regula el nivel de emisión acústica tolerable, según su naturaleza: hospitalaria, educativa, residencial, comercial, industrial, de ocio.

Los planes, de esta manera, prefiguran y anticipan lo que será la ciudad, o el espacio de la ciudad por ellos considerado. «En la cúspide de este ordenamiento está LS y la legislación aplicable sobre la materia»¹⁴⁸.

Uno de los retos importantes que tiene planteados en la actualidad el urbanismo, es el desarrollo territorial y urbano sostenible para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

La planificación urbana y la gestión y determinación de los usos del suelo es uno de los medios más eficaces para prevenir y evitar la aparición, en el futuro de nuevos problemas de contaminación acústica en las áreas urbanas. Este planteamiento está implícito en el art. 1 de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y de la Ley del Ruido española. Estos preceptos deben ser tenidos en cuenta

¹⁴⁸ Tomás-Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, la Ley, 22 edición, 2011, pág. 47.

en el diseño de la planificación urbana cuando se proyecta en la ciudad el desarrollo de polígonos industriales y zonas de ocio o esparcimiento y especialmente en la proyección de nuevas infraestructuras de transporte. En este sentido Lucía Casado dice que «las Administraciones Públicas deben adoptar una situación jurídica activa en la lucha contra la contaminación acústica [...] El aspecto preventivo debe ser prevalente, va dirigida a la tutela del medio y permite la adopción de medidas de carácter previo a la producción del daño, para evitarlo»¹⁴⁹. El capítulo III de la Ley del Ruido sobre «Prevención y corrección de la contaminación acústica» (arts. 22 y 24) tratan el tema de los planes de acción. El Gobierno determina los contenidos mínimos, debiendo, en todo caso, los planes precisar las actuaciones a realizar en los próximos cinco años para afrontar los problemas de contaminación acústica de acuerdo con el anexo V del RZOE.

Para conseguir aislar las viviendas, hospitales y centros educativos, zonas verdes de las inmisiones acústicas, el DB HR establece las reglas mínimas de protección. Pero también es necesario el aislamiento de estas zonas respecto a las áreas de emisiones industriales y de ocio próximas. Es una necesidad en defensa del ser humano y del respeto de los derechos fundamentales que establece nuestra CE.

La contaminación acústica que hoy padecemos proviene de antiguos errores de planificación urbanística y de una falta de previsión. Los mapas de ruido y los planes de acción pueden contribuir a una mejor planificación urbanística si se realizan correctamente y se tienen en cuenta por las autoridades. Hay soluciones, como, por ejemplo, como la creación de espacios libres de ruidos, la peatonalización de amplias partes de la ciudad que tienen mucho tráfico y un índice sonoro excesivo. Los MER deben ser tenidos en cuenta en el planteamiento urbanístico territorial, en el diseño y planificación de las nuevas infraestructuras, en el diseño de las rutas por donde debe distribuirse el tráfico de las ciudades y en la concesión de licencias municipales. Todos ellos son instrumentos de planificación urbanística que deben eliminar y reducir la contaminación acústica.

¹⁴⁹ Lucía Casado Casado, «Prevención y corrección de la contaminación acústica», *Comentarios a la Ley del Ruido: Ley 37/2010, 17 de noviembre* (directora Blanca Lozano Cutanda), Madrid: Editorial Civitas, 2004, págs. 207-243.

La Ley del Ruido y sus normas de desarrollo obligan a los ayuntamientos a adaptar sus ordenanzas municipales y el planeamiento urbanístico para reducir la contaminación acústica a niveles aceptables. Esta necesaria adaptación deberá hacerse teniendo en cuenta los MER en la planificación urbanística, y determinarse de esta forma los usos del suelo, por un lado, minimizando el impacto acústico, y, por otro, limitando la ubicación de zonas residenciales en las zonas contaminadas, y determinando unas zonas específicas para las actividades contaminantes (art. 6 de la Ley del Ruido). En esta misma línea, la planificación y el ejercicio de competencias estatales que incidan en la ordenación del territorio, la planificación urbanística y planificación del territorio deberán tener en cuenta las previsiones de la Ley del Ruido, normas de desarrollo y las actuaciones administrativas realizadas en su ejecución. Como sabemos, la Ley del Ruido en su art. 7 dispone de un número no limitativo de áreas acústicas de uso: sanitario, docente, cultural, residencial, industrial, recreativo y espectáculos; así como zonas afectadas por las infraestructuras del transporte y espacios naturales que requieren especial protección. El planeamiento urbanístico deberá tener en cuenta los MER para determinar los usos del suelo urbano, todo ello se debe traducir en la limitación de edificaciones para las zonas donde se alcanzan altos niveles de contaminación acústica, bien sea, por ruido o por vibraciones.

La Ley del Ruido, sobre la planificación territorial, dice que: «la planificación y el ejercicio de la competencia estatales, generales o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio, la planificación general territorial, así como el planeamiento urbanístico, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta ley, en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquellas» (art. 17).

El Real Decreto 1038/2012, de 6 de julio, modificó el Real Decreto de desarrollo de la Ley del Ruido referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas para poder adaptarse a STS 6507/2010, de 20 de julio 2010¹⁵⁰, que anuló la expresión «sin determinar» del RZOE, de 19 de octubre, donde se

¹⁵⁰ STS 6507/2010, de 20 julio 2010, fundamento jurídico 6º.

determinan los criterios en función del uso preferente del área geográfica. Este reglamento que los instrumentos de planificación territorial y urbanística incluyan la zonificación acústica y establece para cada una de ellas objetivos de calidad acústica que figuran en los anexos finales.

Dentro de la acción preventiva, se establecen las siguientes facetas:

- a) La planificación territorial y el planeamiento urbanístico, que deben tener en cuenta siempre los objetivos de calidad a la hora de acometer cualquier clasificación del suelo, aprobación del planeamiento o medidas semejantes.
- b) La intervención administrativa sobre los emisores acústicos debe asegurar la puesta en marcha de medidas adecuadas de prevención de la contaminación acústica que puedan generar aquéllos y que no se supere ningún de los valores límites de emisión aplicables. Es importante destacar que esta intervención, no supone, en ningún caso, sino que la evaluación de la repercusión acústica se integra en los procedimientos ya existentes de intervención administrativa, a saber, el otorgamiento de la autorización ambiental integrada, las actuaciones de la evaluación del impacto ambiental y las actuaciones relativas a las licencias municipales reguladas por el RAMINP. También se debe señalar que cuando se produzcan mejoras técnicas disponibles que puedan reducir significativamente los índices de emisión, sin imponer costes excesivos, pueden dar lugar a la revisión de los actos de intervención administrativa previamente acordados sin que de ello se derive indemnización para los afectados.
- c) El autocontrol de las emisiones acústicas por los propios titulares emisores acústicas.
- d) La prohibición, salvo excepciones, de conceder licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de emisión incumplen los objetivos de calidad acústica que se apliquen a las correspondientes áreas acústicas.
- e) La creación de «reservas de sonido original natural» podrán ser delimitadas por las comunidades autónomas, y ser objeto de planes de conservación encaminados a preservar o mejorar sus condiciones acústicas.

La necesidad de acción correctora se hace patente de forma acusada en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial. Las

primeras son áreas acústicas en las que se incumplen objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límites de emisión. Una vez declaradas, se procede a la elaboración de los planes zonales para la mejora acústica progresiva del medio ambiente en aquéllas, hasta alcanzar los objetivos de calidad correspondientes. No obstante, cuando los planes zonales hubieran fracasado en rectificar la situación, procede la declaración como zona de acústica especial, admitiendo la inviabilidad de que se cumplan en ella tales objetivos a corto plazo y asegurar su cumplimiento, en todo caso, en el ambiente interior (Ley del Ruido).

Una política eficaz de la gestión del ruido ambiental en las zonas urbanas exige, antes de nada, evaluar los problemas existentes en las principales fuentes contaminantes para poder dar las soluciones adecuadas. Y, antes que nada, la recuperación de la calidad de vida en nuestras ciudades pasa por una clara voluntad social y política de limitar el uso del coche, planificando la regulación del tráfico en sus días de más afluencia de vehículos a las carreteras, potenciando alternativas de medios de transporte colectivos no contaminantes con estaciones que faciliten el acceso para las personas y particularmente para las que tienen la capacidad de movilidad reducida. La facilidad de acceso es una asignatura pendiente para nuestro transporte público, porque es difícil acceder a estaciones y paradas para personas con capacidad reducida o con equipaje, y que en consecuencia se obliga al uso del automóvil particular en muchos casos. En la misma línea de razonamiento es necesario el desarrollo de los espacios libres de ruidos, como zonas verdes y la peatonalización de las calles. La planificación urbana, junto con las adecuadas condiciones de la edificación son esenciales para hacer de nuestras ciudades lugares mejores para el futuro y con menor contaminación acústica. Una correcta planificación urbanística requiere una adecuada previsión y control del ruido que generan las actividades que dan vida a las ciudades: transporte, obras públicas y construcción, ocio al aire libre, de saneamiento y basuras que se desarrollan en las ciudades.

Por todo lo anterior, la potenciación de la planificación urbanística debe de prever la distribución de los usos de suelo, el trazado de las rutas, del tráfico, la combinación de zonas verdes y asfalto y espacios donde se combinan ocio, cultura y deporte, prestando especial atención de limitar la densidad de la edificación en los nuevos

barrios, para facilitar la convivencia pacífica y la calidad ambiental de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Es fundamental gozar de ciudades más habitables y ecológicas, y que las Administraciones Públicas sean conscientes de que el problema de la contaminación acústica debe ser considerado en la planificación y diseño del crecimiento de las ciudades al mismo nivel que otros factores que considera el urbanismo tales como seguridad, higiene, espaciales y económicos. El art. 6 de la Ley del Ruido, titulado «Ordenanzas municipales y planeamiento urbanístico», establece que corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objetos de esta ley y en consecuencia el planteamiento urbanístico debe adaptarse a los parámetros de calidad acústica definidos en el art. 7 y siguientes.

De acuerdo con lo comentado, la planificación urbanística deberá tener en cuenta los objetivos de calidad acústica fijados y lo establecido en los mapas de ruido. Las zonas residenciales constituyen elementos básicos de cualquier planificación urbanística, por lo que deben de respetarse las distancias mínimas de las zonas ruidosas, para poder atajar el problema en el origen y actuar en congruencia con el art. 1 de la Ley del Ruido.

Con carácter general, los emisores acústicos son fácilmente identificables, como pueden ser los automóviles (lo podemos ver en las estadísticas del INE) y los ciclomotores, ferrocarriles y sus infraestructuras, aeronaves y sus infraestructura viarias, portuarias, máquinas y equipos, obras de construcción de edificios y de ingeniería civil, actividades industriales, actividades comerciales y actividades recreativas y de ocio. Normalmente, estas actividades descritas, recogidas en los MER, con excepción de las actividades de ocio que no las incluyen, con carácter general, sí estaban sometidas a control previo por parte de la administración. Aquí hay que traer la posibilidad de solicitar la licencia por comunicación previa y declaración responsable, pero al mismo también hay que recordar el art. 24 de la Ley 39/2015, que dice que cuando, la solicitud, implique el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente, el silencio positivo, afortunadamente, no se produce. Son claros los efectos positivos de la homologación previa de los vehículos, máquinas y equipos, además del sometimiento a la autorización de instalaciones y, en su caso, evaluación ambiental de los proyectos de infraestructuras.

Tradicionalmente, la CE y aplicación del RAMINP, la protección del medio ambiente y especialmente la salud de las personas se configura como una función pública que los poderes públicos deben desarrollar. En base a lo comentado hay tres aspectos básicos en la intervención de la Administración para evitar la contaminación:

- Reducir la contaminación acústica en el origen adaptando los criterios para la concesión de las licencias a las mejoras técnicas disponibles, y así reducir los niveles de contaminación de la población expuesta de acuerdo con las mejoras de la técnica con un coste razonable.
- Limitar la transmisión del ruido colocando barreras entre la fuente de contaminación acústica y las personas afectadas o expuestas o mediante actuaciones en la vía pública (colocar barreras de sonidos, redireccionar el tráfico, peatonalizar las calles, etc.).
- Reducir el ruido en el punto de recepción o inmisión (protección de las viviendas a través de la aplicación del CTE y el DBHR, y otras barreras de anticontaminación acústica).

Los principios de derecho medioambientales comentados en el capítulo III tienen aquí una clara aplicación como son el principio de sostenibilidad por el conflicto de intereses con la actividad comercial e industrial, el principio de no regresión para deteriorar las zonas tranquilas, el principio de prevención para que el desarrollo de las ciudades no aumente el número de personas expuestas a la contaminación acústica, el principio de precaución o cautela para evitar los riesgos determinados desde el punto de vista científico de aumento de la contaminación; el principio de corrección para tomar medidas que solucionen los problemas originados por errores cometidos en la planificación urbanística y el principio de quien contamina paga. La transparencia también es trascendental para que la información llegue de forma clara, fluida y de forma pedagógica al ciudadano; la educación ambiental necesita de la información desde la escuela a la sociedad para que los ciudadanos sean sensibles a los problemas ambientales y sientan como una necesidad propia el deseo de una ciudad más amable; la participación ciudadana requiere de la información, la formación y el acceso de la población a los temas que le incumben, de una forma especial, como es el caso de la contaminación acústica.

La contaminación acústica, como consecuencia del desarrollo económico y social, ha aumentado el número y la variedad de causas. La forma más idónea de atajarlo es en la propia fuente, que es donde está el origen del problema mediante el control y análisis previo de cualquiera de las actividades tipificadas como causantes de la contaminación acústica. La intervención administrativa ha de hacerse a través de los procedimientos ya establecidos en el tema ambiental, pues la Ley del Ruido no ha introducido procedimientos específicos. Esto, por tanto, debe hacerse mediante los medios jurídicos de control preventivo frente a los focos emisores. Aquí puede haber conflictos de intereses propios de principio de sostenibilidad, como el derecho de propiedad y libertad de empresa, pero que se hayan limitados por otros derechos constitucionales ya comentados, y además limitados por la protección del medio ambiente. Así, tenemos que hay normas limitativas de determinados usos de la propiedad privada urbana, mediante medidas correctoras de ruido y vibraciones, por tanto, contaminación acústica que son aplicables a cualquier actividad que los genere para la protección de los ciudadanos expuestos, debiendo estimarse esta limitación no gravosa sino imprescindible¹⁵¹.

Otros instrumentos que tiene la Administración para evitar la contaminación acústica son la autorización ambiental integrada y la declaración de impacto ambiental que ya fueron comentadas en el capítulo IV.

Desde 1961, el RAMINP atribuía competencias a los Ayuntamientos para conceder licencias, vigilar, controlar, y sancionar las actividades molestas por producir ruidos y vibraciones, referidos al concepto de «contaminación acústica». Esta norma preconstitucional, constituyó la primera norma reglamentaria general del ruido de obligado cumplimiento en todo el Estado y en todo el territorio nacional. De acuerdo con el RAMINP, los ayuntamientos han venido estableciendo medidas correctoras, y las distancias necesarias con carácter previo a la autorización de todas aquellas actividades que pudieran generar incomodidades por la contaminación acústica. La práctica totalidad de las CC.AA. han ido creando su propia regulación en las materias que estaban reguladas por el RAMINP o actividades clasificadas. De esta manera entre las actividades clasificadas reguladas por las CC. AA., como las propias

¹⁵¹STSJA, Granada, 818/2015 de 4 de mayo.

ordenanzas municipales, han venido controlando las licencias de actividad susceptibles de producir ruidos, se trataba así de evitar molestias al vecindario, y de que estas actividades tuvieran sus medidas correctoras adaptadas a este fin de prevención general de cara a proteger a los vecinos colindantes y próximos a las instalaciones para las que se solicitaba licencia de actividad al ayuntamiento.

Se establecían controles ambientales previos una vez presentada la solicitud de la persona que la promovía, en la que describía la actividad, sus posibles y previsibles impactos y las medidas de corrección que proponía el solicitante. Tras el trámite de información pública, informe, en audiencia del interesado se otorgaba o no la licencia solicitada de acuerdo con los requisitos ambientales y las medidas correctoras que procediera determinar, para preservar el medio ambiente y la calidad de vida de los vecinos.

Las licencias de actividad clasificadas han venido conteniendo una serie de requisitos para prevenir las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y en particular, en lo que se refiere, a la protección frente a la contaminación acústica:

- Descripción del tipo de actividad y sus características o instalación emisora, su horario y el uso de los locales o inmuebles adyacentes.
- Niveles de emisión previsibles y niveles que no pueden sobrepasarse en ningún caso.
- Medidas correctoras, en su caso, tales como aislamientos, doble puerta de entrada etc.

La DS, como ya hemos comentado, supuso una importante simplificación que, como consecuencia, modificó el art. 84.1.b) de la LBRL, pero las imperiosas razones del interés general para la calidad de vida ciudadana justificaban la licencia de una actividad clasificada, pues tenía un efecto sobre el medio ambiente, pero el art. 84 bis 2 dice que «Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se

determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes: [...] c) La contaminación acústica»¹⁵².

Por tanto, no sería admisible una comunicación previa o una declaración responsable, pero el reciente Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio minorista y determinados servicios, que crea la denominada «licencia *express*», que no es otra cosa que sustituir la solicitud de las licencias de las actividades clasificadas por las declaraciones responsable o comunicación previa. En concreto, se excluyen aquellos establecimientos de menos de 750 m² de comercio al por menor de productos industriales y alimenticios, a la vez que determinadas actividades industriales y de servicios que emplean maquinaria susceptible de producir ruido y vibraciones, lavandería, por ejemplo, o establecimientos que requieren gran refrigeración¹⁵³. En opinión de Ángel María Ruiz de Apodaca¹⁵⁴ «esto coloca a los posibles [...] vecinos afectados en clara situación de desprotección, pudiendo solo recurrir a ulteriores denuncias en caso de que se incumplan los límites con la actividad ya en funcionamiento sin que se haya dado el mínimo conocimiento, ni audiencia ante la puesta en funcionamiento de una actividad considerada tradicionalmente como clasificada bajo su vivienda», y además dice que :«la paralización de una actividad puesta en marcha por incumplimiento de los parámetros acústicos rara vez se da por parte de la Administración competente, teniendo que llegar los afectados en muchas ocasiones a la jurisdicción penal ante la clamorosa inactividad de la Administración que no suspende o clausura la actividades autorizadas que constituyen auténticas agresiones acústicas». Si bien las licencias solicitadas por comunicación previa o declaración responsable no pueden ser obtenidas por silencio positivo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 39/2015, cuando se refieran al ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente. Estas actuaciones de la Administración, si se producen, atentarían contra

¹⁵² Art. 84, bis 2, de la LBRL redactado por el número veinte del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

¹⁵³ Redacción de acuerdo con la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

¹⁵⁴ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, «La prevención y corrección del derecho ambiental», El derecho contra el ruido, (dir. José Francisco Alenza García), Cizur: Editorial Civitas, 2013, págs. 139-189.

derechos fundamentales como la integridad física o la intimidad e inviolabilidad del domicilio, pues el derecho a la libertad de empresa o establecimiento deben ceder ante estos derechos.

La prevención y corrección de la contaminación acústica son competencias municipales, como ya se ha comentado. Esta competencia está regulada en los artículos 25, 26 y 28 de la LBRL, las competencias ya venían establecida por el RAMINP, derogado una vez que las CC. AA. han desarrollado esta materia. También, la Ley 4/1986, de 29 de abril, General de Sanidad (en adelante LGS), en su art. 42, atribuye a los ayuntamientos el control de la contaminación acústica cuando alude a los ruidos y vibraciones¹⁵⁵.

La Ley del Ruido dice en su preámbulo que se carecía, hasta esta ley, de una norma general reguladora de ámbito estatal y su tratamiento normativo se desdoblaba, a grandes rasgos, entre las previsiones de la normativa civil en cuanto a relaciones de vecindad y causación de perjuicios, en cuanto la normativa sobre limitación del ruido en el ambiente de trabajo, las disposiciones técnicas para la homologación de productos y las ordenanzas municipales que conciernen al bienestar ciudadano o al planeamiento urbanístico. Así mismo, dice en su apartado cuarto de este Preámbulo que:

¹⁵⁵ Art 42: «1. Las normas de las comunidades autónomas, al disponer sobre la organización de sus respectivos servicios de salud, deberán tener en cuenta las responsabilidades y competencias de las provincias, municipios y demás Administraciones Territoriales intracomunitarias, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de Autonomía, la Ley de Régimen Local y la presente Ley. 2. Las Corporaciones Locales participarán en los órganos de dirección de las Áreas de Salud. 3. No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación con el obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios: a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales. b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones. c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo. d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte. [...] 4. Para el desarrollo de las funciones relacionadas en el apartado anterior, los ayuntamientos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos. 5. El personal sanitario de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que preste apoyo a los ayuntamientos en los asuntos relacionados en el apartado 3 tendrá la consideración, a estos solos efectos, de personal al servicio de estos, con sus obligadas consecuencias en cuanto a régimen de recursos y responsabilidad personales y patrimoniales».

«En cuanto a la competencia para la producción normativa, sin perjuicio de la competencia de las comunidades autónomas para desarrollar la legislación básica estatal en materia de medio ambiente, se menciona la competencia de los ayuntamientos para aprobar ordenanzas sobre ruido y para adaptar las existentes y el planeamiento urbanístico a las previsiones de la Ley. Además, se especifican las competencias de las diferentes Administraciones públicas en relación con las distintas obligaciones que en la Ley se imponen y se regula la información que dichas Administraciones han de poner a disposición del público».

Además, la Ley del Ruido dice en su art. 2 a) que quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley los siguientes emisores acústicos: Las actividades domésticas o los comportamientos de los vecinos, cuando la contaminación acústica producida por aquellos se mantenga dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales.

Más concretamente, el art. 6 de la Ley del Ruido sobre las ordenanzas municipales y planeamiento urbanístico dice que: «corresponde a los ayuntamientos aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de esta ley. Asimismo, los ayuntamientos deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo».

Desde el punto de vista de las infracciones, el art. 28.5 dice que «Las ordenanzas locales podrán tipificar infracciones en relación con:

- a) el ruido procedente de usuarios de la vía pública en determinadas circunstancias.
- b) el ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites tolerables de conformidad con los usos locales».

En el art. 29 sobre las sanciones dispone que las ordenanzas locales podrán establecer como sanciones por la comisión de infracciones previstas por aquellas las siguientes:

- a) multas.

b) suspensión de la vigencia de las autorizaciones o licencias municipales en las que se hayan establecido condiciones relativas a la contaminación acústica, por un período de tiempo inferior a un mes.

3. Las sanciones se impondrán atendiendo a:

- a) las circunstancias del responsable;
- b) la importancia del daño o deterioro causado;
- c) el grado del daño o molestia causado a las personas, a los bienes o al medio ambiente;
- d) la intencionalidad o negligencia;
- e) la reincidencia y la participación

En esta misma línea, la Ley del Ruido en su art. 18.4 dice que: «ninguna instalación, construcción, modificación, ampliación o traslado de cualquier tipo de emisor acústico podrá ser autorizado, aprobado o permitido su funcionamiento por la administración competente, si se incumple lo previsto en esta ley y en sus normas de desarrollo en materia de contaminación acústica».

Sin embargo, Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa dice que en: «muchos casos en los que determinadas actividades molestas o industriales ubicadas con las distancias requeridas y de acuerdo con el planeamiento urbanístico aplicable en su momento, han acabado siendo rodeadas de viviendas debido a ulteriores desarrollos urbanísticos que no han tenido en cuenta este dato»¹⁵⁶. Por tanto, se aprecia una especial descoordinación entre la ordenación territorial urbana y la sectorial, y que no parece que se haya remediado.

¹⁵⁶ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, *op.cit.*

2. La Ley de Ordenación de la Edificación

La exposición de motivos de la Ley 38/99, de 5 de noviembre de la LOE (en adelante LOE), reconoce que: «La sociedad demanda cada vez más calidad a los edificios, y ello incide tanto en la seguridad estructural y la protección contra incendios como en otros aspectos vinculados al bienestar de las personas como la protección contra el ruido, el aislamiento térmico o la accesibilidad para personas con movilidad reducida. En todo caso, el proceso de edificación, por su incidencia en la configuración de los espacios implica un compromiso de funcionalidad, de economía, de armonía y equilibrio medioambiental de evidente relevancia desde el punto de vista del interés general».

Como podemos observar, la finalidad de la LOE persigue el bienestar de las personas y, para ello, fija objetivos de calidad en los procesos de edificación, como la protección frente al ruido. También establece un marco general para fomentar la calidad de los edificios y, además, el compromiso de fijar las garantías suficientes a los usuarios frente a los posibles daños, como una aportación para la Ley de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

Las cuestiones principales que plantea la LOE son las siguientes:

- Regular el proceso de edificación, fijando la configuración legal de los agentes que intervienen en el mismo, estableciendo sus obligaciones para poder establecer así las responsabilidades y cubrir las garantías de los usuarios, de acuerdo con los requisitos básicos que deben cumplir los edificios.
- Establecer el concepto técnico de edificación y los principios esenciales que deben presidir esta actividad, y delimita su ámbito de aplicación y regula las nuevas construcciones como las existentes.

La disposición transitoria segunda autorizaba al Gobierno para la aprobación del Código Técnico de Edificación para que desarrollase los requisitos establecidos en el art. 3.1 de la LOE:

«Con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente se establecen los siguientes requisitos básicos de

la edificación, que deberán satisfacerse de la forma que reglamentariamente se establezca, en el proyecto, la construcción, el mantenimiento, la conservación y el uso de edificios y sus instalaciones, así como en las intervenciones que se realicen en los edificios y sus instalaciones, y en las intervenciones que se realicen en los edificios existentes».

Este artículo distingue tres apartados relativos a la funcionalidad, la seguridad y la habitabilidad. En su apartado c) 2, señala la importancia de la «protección contra el ruido, de tal forma que el ruido percibido no ponga en peligro la salud de las personas y les permita realizar satisfactoriamente sus actividades».

3. El Código Técnico de Edificación en materia de contaminación acústica

La sociedad española, como ocurre en los países de nuestro entorno, demanda mayor calidad en los edificios y en los espacios urbanos. Esta demanda responde a una concepción más exigente de todo lo que implica la calidad de vida para todos los ciudadanos. Responde también a una nueva exigencia de sostenibilidad en los procesos edificatorios y urbanizadores, en su triple dimensión ambiental, social y económica.

El CTE se divide estructuralmente en dos partes, ambas de carácter reglamentario. En la primera, se incluyen las normas generales como ámbito de aplicación, estructura, clasificación de usos etc., y las exigencias que deben cumplir los edificios para satisfacer los requisitos de seguridad y habitabilidad de la edificación. La segunda está constituida por el DB, cuya adecuada utilización garantiza el cumplimiento de las exigencias básicas. El mismo contiene procedimientos, reglas, técnicas y ejemplos de soluciones que permiten determinar si el edificio cumple los niveles de protección establecidos. Dichos documentos no tienen carácter excluyente.

A través de esta normativa, se pretende satisfacer ciertos requisitos básicos de la edificación relacionados con la seguridad y el bienestar de las personas, que se refieren tanto a la seguridad estructural y de protección contra incendios, como a la salubridad, la protección contra el ruido, el ahorro energético o la accesibilidad para personas con movilidad reducida. Esta nueva normativa contribuye de manera decisiva al desarrollo de las políticas en materia de sostenibilidad, en particular del

Plan de Acción de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética, y se convierte en instrumento de compromisos de largo alcance del Gobierno en materia medioambiental, como son el Protocolo de Kyoto o la Estrategia de Göteborg. El Código Técnico de la Edificación da cumplimiento a los requisitos básicos de la edificación establecidos en la ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad, la sostenibilidad de la edificación y la protección del medio ambiente. Efectivamente, la LOE, en su disposición final segunda, autorizaba al Gobierno para que, mediante Real Decreto, aprobase un Código Técnico de la Edificación en el que se establecieran las exigencias básicas que deben cumplirse en los edificios, en relación con los requisitos básicos relativos a la seguridad y a la habitabilidad, enumerados en los apartados b) y c) del artículo 3.1.

La aprobación del Código Técnico de la Edificación supone la superación y modernización del vigente marco normativo de la edificación en España, regulado por el Real Decreto 1650/1977, de 10 de junio, sobre normativa de la edificación, que estableció las Normas Básicas de la Edificación, como disposiciones de obligado cumplimiento en el proyecto y la ejecución de los edificios. Dentro de este marco jurídico, se aprobaron diversas normas básicas desde 1979, que han conformado un conjunto abierto de disposiciones que ha venido atendiendo las diversas demandas de la sociedad pero que no han llegado a constituir en sí mismo un conjunto coordinado, en la forma de un Código Técnico de la Edificación, similar a los existentes en otros países.

El CTE se aplicará a las obras de edificación de nueva construcción y a las obras de ampliación, modificación y reforma o rehabilitación que se realicen en los edificios existentes. Este último caso tiene una consideración diferente cuando se trata del ruido, pues el DB se aplicará solo en el caso de la rehabilitación total.

3.1 El cumplimiento del CTE como presupuesto de responsabilidad

Los responsables de la correcta aplicación del CTE son los agentes que participan en el proceso de edificación, para poder asegurar que un edificio respeta los requisitos básicos de la LOE deberán cumplir las condiciones que el CTE establece para la

redacción del proyecto, la ejecución de la obra y el mantenimiento y conservación del edificio. El 24 de abril de 2009 entró en vigor la orden ministerial que ha actualizado el CTE y el DB HR; pues bien, esta normativa aumenta el nivel de aislamiento acústico de las ciudades. Hay cambios fundamentales, como son que el nivel de ruido se medirá en la propia vivienda y no en los laboratorios. Otra medida de gran relevancia es que los niveles de exigencia de insonorización dependerán de la zona en la que se ubique la casa para garantizar los mismos niveles de silencio en el interior de las viviendas nuevas o con rehabilitación total de todos los ciudadanos. Así, la disposición adicional cuarta de la Ley del Ruido ya exigía, antes de su aprobación, que el CTE debería incluir un sistema de verificación acústica de las edificaciones. De esta manera, se determina su carácter obligatorio y las responsabilidades correspondientes. Las responsabilidades por las inmisiones acústicas pueden recaer, no tanto en el titular del foco emisor, como en el constructor que no hubiera respetado las normas mínimas de aislamiento de contaminación acústica. Este criterio es aplicado en la STS, ya comentada ante una demanda de una mancomunidad de propietarios por ruidos acústicos y por ruidos y vibraciones originados por el Metro de Madrid. Se determina que, habiendo construido la edificación sin respetar la zona de servidumbre del Metro, en cuanto agentes de la edificación, se determina la responsabilidad solidaria de constructora y promotora en cuanto agentes de la edificación por incumplimiento de las obligaciones impuestas por la LOE: adopción de medidas correctoras técnicas para eliminar las causas de las inmisiones y por otra parte la obligación de Metro de soportar la ejecución de estas. En este caso, un informe pericial por parte de un ingeniero de caminos que aportó la solución técnica que se debería realizar para evitar las inmisiones en los edificios¹⁵⁷. Además, hay otra sentencia, en un sentido similar, de la APB, de 28 de enero de 2002 que condenó al constructor por la insonorización insuficiente de los locales construidos en los bajos del edificio. En este caso hay una aplicación del art. 1484 del c. c. y siguientes, pues se considera concurrente un supuesto de vicios o defectos ocultos que determinaban la obligación del vendedor, en el caso de que no se cumplieran los objetivos de calidad, en el espacio interior, de acuerdo con el art. 8 de la Ley del Ruido.

¹⁵⁷ STS 133/2013, de 19 de marzo 2013, (Sala 1ª)

Para poder justificar que un edificio cumple las exigencias básicas que establece el CTE, se puede elegir entre dos alternativas (art. 5 CTE):

- a) adoptar las exigencias técnicas basadas en los DB;
- b) aplicar soluciones alternativas, entendidas como aquellas que se apartan total o parcialmente de los DB. En este caso, el proyectista o el director de obra pueden, bajo su responsabilidad y previa conformidad del promotor, adoptar otras soluciones, siempre que justifiquen documentalmente que el proyecto cumple las exigencias básicas del CTE porque sus prestaciones son, al menos, equivalente a las que se obtendrían por aplicación de los DB.

La protección frente al ruido está contemplada en el art. 14 del CTE, sobre las exigencias básicas para tener un nivel de inmisión aceptable. El objetivo que se pretende en este requisito de carácter básico es limitar dentro de los edificios, y en condiciones normales de utilización, el riesgo de molestias y enfermedades que el ruido puede producir en los usuarios; como consecuencia de las características del proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

Para poder satisfacer este objetivo de la protección frente al ruido, «los edificios se proyectarán, construirán, utilizarán y mantendrán de tal forma que los elementos constructivos que lo conformen tengan características acústicas adecuadas para reducir la transmisión del ruido aéreo, el de impacto y el de vibraciones de las instalaciones propias del edificio, y para limitar el ruido reverberante de los recintos» (art. 14 CTE).

Uno de los motivos frecuentes de quejas, por la contaminación acústica y, por parte de los ciudadanos, están motivadas por los ruidos y vibraciones que están por encima de lo razonable o legalmente establecido. El no poder disfrutar, de intimidad y tranquilidad, en tu propia vivienda y la imposibilidad de ejercer el necesario derecho al descanso son los principales motivos de protección frente a la contaminación acústica, reconocidos por el TEDH. El foco donde se producirá, normalmente, la inmisión del ruido será en el interior de los edificios dedicados a las viviendas, hospitales, y centros educativos y culturales. Si en la contaminación acústica, el foco de atención se fija inicialmente, como es obvio, en el foco emisor, sin embargo, el

punto donde se recibe la inmisión serán las viviendas. Por todo ello, la prevención debe articularse mediante el aislamiento de la fuente de contaminación acústica pero también en el receptor o punto de inmisión.

3.2. El documento base para la protección frente al ruido

Este documento que contiene las normas técnicas de construcción para la protección frente al ruido fue aprobado por el Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, el documento básico DB HR Protección frente al ruido del Código Técnico de Edificación.

El DB HR de protección frente al ruido especifica los parámetros objetivos y sistemas de verificación cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad, de acuerdo con el requisito básico de protección frente al ruido. Aunque pueden utilizarse otras soluciones diferentes a las contenidas en el DB HR, en cuyo caso seguirá el procedimiento establecido en el art. 5 del CTE, y debería documentarse en el proyecto el cumplimiento de la exigencia básica. En este caso, se aparten total o parcialmente del DBHR, el proyectista o el director del proyecto de obra puede, bajo su responsabilidad y previa conformidad del promotor, adoptar soluciones alternativas, siempre que se justifique documentalmente que el edificio proyectado cumple las exigencias básicas del CTE porque sus prestaciones son, al menos, equivalentes a las que se obtendrán por su aplicación.

El DB HR establece valores límites de aislamiento para el ruido aéreo y de impacto. Así mismo, fija los valores límites de tiempo de reverberación, también para el ruido procedente de las vibraciones que las instalaciones pueden transmitir a los recintos protegidos y habitables del edificio, a través de sujeciones o puntos de contacto con los elementos constructivos, de tal forma que no aumenten perceptiblemente los niveles de ruidos, debido a las restantes fuentes de ruido del edificio.

Es necesario considerar, por tanto, los niveles de aislamiento a ruido aéreo entre recintos (UNE-EN ISO 140-4:1999); aislamiento acústico a ruido aéreo de fachadas (UNE EN ISO 140-5:1999), esta dependerá de cuál sea el tipo de ruido exterior

dominante: automóviles, aeronaves, ferroviarios o estaciones de ferrocarriles; y aislamiento de ruido de impacto (UNE EN ISO 140-7:1999)¹⁵⁸. El ruido de impacto es el que se genera por un golpe que se transmite por la estructura, como el de pisadas o portazos. En contraposición, ruido de ambiente es el generado por los sonidos procedentes de todas las fuentes, tanto exterior como interior, que no se pueden identificar con claridad.

Se consideran recintos habitables el interior de los edificios destinados al uso de personas cuya densidad de ocupación y tiempo de estancia exigen unas condiciones acústicas, térmicas y de salubridad adecuada. En particular, se consideran las siguientes:

- a) habitaciones y estancias (dormitorios, comedores, bibliotecas, salones, etc.) en edificios residenciales;
- b) aulas, salas de conferencias, bibliotecas y despachos en edificios de uso docente;
- c) quirófanos, habitaciones y salas de espera en edificios de uso sanitario u hospitalario;
- d) oficinas, despachos y salas de reuniones en edificios administrativos;
- e) cocinas, baños, aseos, pasillo, distribuidores y escaleras en edificios de cualquier uso;
- f) cualquier otro de uso asimilable a los anteriores.

Los apartados a), b), c) y d) se consideran recintos protegidos.

El ámbito en el que se aplican estas exigencias reglamentarias es a los edificios de nueva construcción, salvo las construcciones de escasa importancia que no afecten a la seguridad de las personas y que no tengan carácter residencial.

Se entiende por *tiempo de reverberación* al que transcurre medido en segundos para que el nivel de presión sonora disminuya 60 decibelios después del cese de la fuente.

¹⁵⁸ <https://www.codigotecnico.org/images/stories/pdf/proteccionRuido/DA-DBHR-1.pdf>

Se exceptúan del DB HR los siguientes casos:

- a) los recintos ruidosos que son generablemente de carácter industrial, cuyas actividades producen un nivel medio de presión sonora estandarizada.
- b) los recintos y edificios de pública concurrencia destinados a los espectáculos.
- c) las aulas y salas de conferencia cuyo volumen sea mayor de 350 m².
- d) las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación en los edificios existentes, salvo cuando se trate de rehabilitación integral. Así mismo quedan excluidas las obras de bienes de naturaleza cultural, cuando el cumplimiento de las exigencias suponga alterar la configuración de la fachada o acabado interior, de modo incompatible con la conservación del edificio.

El DBHR constituye unas normas básicas de construcción que aseguran unos mínimos de calidad aceptables de calidad acústica de los edificios y viviendas, por tanto, y se dicta al amparo de las competencias que se atribuyen al Estado en los artículos 149.1, 16^a, 23^a y 25^a de la Constitución española, en materia de bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y energético, respectivamente.

4. La rehabilitación de viviendas

Los inmuebles que no son de nueva construcción no están protegidos, con carácter general, contra el ruido. El CTE establece normas para las nuevas construcciones y para la rehabilitación total. La protección frente a las inmisiones que generan por los grandes ejes de transporte y las aglomeraciones pueden no encontrar una protección adecuada para los vecinos de estas construcciones que no se han sometido a un control previo al uso, ni posterior para su adecuación, a las nuevas circunstancias que puedan afectarle. Siendo, por tanto, una decisión voluntaria por parte de los propietarios, adaptar estos antiguos edificios a las nuevas necesidades para proteger la calidad de vida de los residentes.

Además de la deficiencia en la protección de la construcción, el problema puede verse agravado sino se respetan los límites de emisiones de contaminación acústica, sino se establecen límites máximos de emisión más exigentes de los previstos en la

legislación básica del Estado para poder salvaguardar a estos vecinos de las inmisiones, al no tener, en muchos casos, una protección adecuada frente al ruido exterior.

También son necesarios los deberes de inspección y vigilancia por parte de los ayuntamientos, afín de que estos límites se cumplan y aseguren la calidad de vida de los ciudadanos. Y, en definitiva, unos niveles de protección, adecuados, en aras de garantizar una buena convivencia ciudadana.

El ruido interior puede ser otro importante problema si los edificios no se rehabilitan adecuadamente o no se hace un uso adecuado de ellos en función de la cedula de habitabilidad que deberá determinar el uso apropiado de la vivienda a los fines para los que ha sido concebida, de acuerdo con la naturaleza de esta. Y, por otra parte, es necesario el uso cívico, de las viviendas, con unos mínimos niveles de empatía por parte de los vecinos, pensando en los niveles de molestias que se pueden originar a terceros. Deberían establecerse requisitos en el alquiler de la vivienda, de modo que se garantizaran unos niveles adecuados de aislamiento que permitan una vida digna en ellas, para las personas que las habitan. Todo ello de acuerdo con los preceptos constitucionales ya comentados para proteger la dignidad de la persona, la inviolabilidad del domicilio, etc.

5. Sentencias sobre la planificación urbanística

El profesor Fernando López Ramón dice que «La doctrina del Tribunal Supremo pese a no estar especialmente implicada en la protección de los valores ambientales, en ocasiones puede resultar útil a tal fin. Puede recordarse la tradicional caracterización de las licencias ambientales como actos de tracto continuado, permitiéndose, así, adaptar su contenido al progreso técnico»¹⁵⁹.

El TEDH en la Decisión de Inadmisión VALICO S.r.l. c Italia, de 21 de marzo de 2006, dice que «el simple incumplimiento de las condiciones impuestas por las autoridades encargadas de la planificación y de la ordenación del territorio constituye una violación de las reglas de derecho que rigen la materia. En este sentido, la imposición de una multa con el fin de disuadir del incumplimiento de la normativa urbanística entraría dentro del margen de apreciación que el Tribunal deja a los Estados a la hora de formular sus políticas territoriales». Además, «el Tribunal recuerda que recientemente ha estimado en la sentencia, Saliba c. Malta, de 8 de noviembre de 2005, que la orden de demoler un inmueble construido sin autorización es compatible con el artículo 1 del protocolo adicional núm. 1»^{160 161}.

Sobre los centros comerciales y estrés ambiental es interesante la Decisión de Inadmisión Tadeusz FRANKOWSKI y otros c. Polonia, de 20 de septiembre de 2011, los demandantes viven en Kartuzy, un barrio de viviendas unifamiliares de Legnica. Adquirieron sus propiedades entre 1975 y 1991. En abril de 1997, las autoridades adoptaron un plan local de urbanismo que estipulaba la posibilidad de construcción de un centro comercial en el sector en cuestión. Según el plan de 1977 anteriormente en vigor, los terrenos susceptibles de ser afectados por ese proyecto estaban calificados como suelo industrial. En julio del mismo año, el municipio de Legnica autorizó la construcción del centro comercial en un solar próximo a las propiedades

¹⁵⁹ Fernando López Ramón, «Valoración General», *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, pág. 36.

¹⁶⁰ Omar Bouazza Ariño, «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2007.

¹⁶¹ STDH 120/2005, caso Saliba contra Malta, de 8 de noviembre de 2005.

de los demandantes. No fueron informados del procedimiento que dio lugar a esta autorización.

En abril de 1998 las autoridades adoptaron un proyecto de organización de la circulación del tráfico en el entorno del centro comercial. Estipulaba, entre otras cuestiones, la modernización de una de las vías, la prohibición de circulación de vehículos pesados de más de 3,5 toneladas y contemplaba una zona limitada a 40 km/h.

La apertura del centro comercial implicó el aumento de la circulación en las calles cercanas a las propiedades de los demandantes, que devinieron las principales vías de acceso a dicho centro. Según los demandantes, circulaban por esas vías entre 360 y 400 vehículos diarios.

Debido a las quejas planteadas por los vecinos, las autoridades adoptaron un nuevo proyecto de organización del tráfico en noviembre de 2001. Contemplaba medidas dirigidas a reducir la densidad de la circulación, como la limitación de la velocidad del tráfico a 30 km/h y la instalación de ralentizadores. Con estas medidas se pretendía reducir el ruido y las emisiones de dióxido de carbono.

Un paso más se dio en noviembre de 2006 al atender la demanda de los vecinos de limitar las vías de la zona a un solo sentido durante un periodo de prueba de dos meses. Se informó a los demandantes que se adoptaría una decisión definitiva sobre la organización del tráfico ulteriormente, en función de los datos recogidos en base a las medidas técnicas programadas por las autoridades.

Como resultado de las medidas adoptadas por los servicios competentes entre enero de 2007 y septiembre de 2008, la densidad de circulación en el sector en cuestión era de 70 vehículos por hora.

En marzo de 2008 los demandantes presentaron su propio proyecto de organización del tráfico, que incluía medidas como la recuperación de la circulación en sentido único. Las autoridades rechazaron este proyecto considerando que restringía excesivamente el acceso al centro comercial y les comunicó que estaba en

proceso de elaboración un nuevo proyecto de organización del tráfico. Las autoridades aprobarían en efecto nuevas medidas de reducción de la densidad del tráfico y su impacto medioambiental pero los vecinos no quedaron satisfechos, por lo que recurrirían sin éxito ante la Administración y tribunales polacos.

Una vez agotada la vía interna, los vecinos acuden ante el TEDH. Invocan el artículo 8 CEDH, alegando una violación de su derecho al respeto de la vida privada y familiar, como consecuencia de la circulación del tráfico en su barrio. Según ellos, la densidad de la circulación, de consideración teniendo en cuenta la naturaleza residencial de sus propiedades, afecta a la seguridad viaria y de los peatones. Los demandantes igualmente alegaron que no fueron consultados en el procedimiento de autorización del centro comercial y al abstenerse en la adopción de medidas susceptibles de reducir la circulación automóvil, las autoridades internas desatendieron sus obligaciones positivas exigidas por el Convenio.

El Tribunal comenzará su línea de argumentación indicando que, si bien los demandantes no se han quejado de manera explícita, considera que la circulación del tráfico ha podido causarles molestias susceptibles de afectarles. Debe determinarse, no obstante, si la intensidad de las molestias ha llegado al mínimo de gravedad prescrito por la jurisprudencia. Esta apreciación es, en esencia, relativa pues depende del conjunto de circunstancias, básicamente la intensidad y duración de las molestias, de los efectos en su salud física y mental, del contexto general, así como del hecho de saber si el perjuicio ocasionado a los demandantes era comparable a los riesgos inherentes en una sociedad moderna, tal y como repetidamente se ha establecido en los casos concernientes a lo medioambiental.

Por otro lado, el Tribunal subraya que el hecho de que no se haya dado participación a los vecinos en el procedimiento administrativo de otorgamiento de la autorización en sí mismo no es suficiente para considerarles víctimas de una violación del Convenio.

A continuación, el Tribunal observa que, debido a las constantes quejas de los demandantes, se han adoptado medidas técnicas de control de la densidad del tráfico.

Según los resultados obtenidos, la causa de las molestias ocasionadas no ha sido

el número de vehículos que circulan sino la velocidad. En base a esta conclusión, las autoridades han previsto medidas para mejorar la seguridad vial y optimizar la gestión del tráfico. Por ello, el Tribunal entiende que las autoridades internas han cumplido con sus obligaciones positivas de mantener la calidad medioambiental de una manera razonable.

Si bien los demandantes ponen en duda la eficacia de las soluciones llevadas a cabo por las autoridades internas, el Tribunal señala que no han aportado mediciones alternativas que corroboren sus quejas. Así, no ha quedado probado que las molestias sufridas hayan superado los niveles permitidos por el derecho interno ni los estándares contemplados por el derecho internacional. Tampoco han aportado ningún elemento de prueba que acredite el daño que las molestias del tráfico hayan producido en su salud o seguridad.

El Tribunal señala igualmente que, según el plan local de urbanismo de 1977, anterior al de 1997 que estipulaba la posibilidad de implantación de un centro comercial en el sector, los terrenos susceptibles de ser afectados por este proyecto estaban calificados como suelo industrial. Ello implica que en el momento en el que los demandantes adquirieron sus propiedades debían saber que los solares en los que se ubica el centro comercial podían ser destinados a una actividad de este tipo.

El Tribunal constata, en fin, que en el marco del margen de apreciación que debe otorgarse a los Estados en materia medioambiental, las autoridades administrativas han ponderado los intereses en conflicto –individuales y colectivos– de una manera razonable, teniendo en cuenta que las autoridades internas han adoptado medidas para minimizar el impacto medioambiental del centro comercial, como se ha apuntado más arriba. Por todo ello, el Tribunal inadmite la demanda¹⁶².

¹⁶² Omar Bouaza Ariño, Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Derecho frente a la contaminación, libertad de conciencia ambiental y protección urbanística del suelo (Ruido del tráfico). *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, pág. 105.

Aunque haya sido un caso de inadmisión, en el análisis del caso se puede observar las tensiones que surgen en la planificación de las ciudades y en conflicto entre los intereses económicos y los derechos a la intimidad familiar y domiciliaria. Así mismo, la necesidad de que el desarrollo social sea sostenible y se respeten los derechos humanos.

CAPÍTULO VII

LOS MAPAS DE RUIDO I

2. Mapas de ruido

Los mapas de ruido son instrumentos que permiten disponer de información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica, en los distintos puntos del territorio¹⁶³. Permiten, a partir de la evaluación, determinar los niveles de exposición de la población al ruido en las diferentes zonas, hacer previsiones y, a partir de ellas, adoptar planes de acción para reducir los niveles de contaminación por debajo de los límites máximos, establecidos en el ordenamiento jurídico español¹⁶⁴. Su objetivo es determinar la exposición al ruido ambiental de la población y, así, prevenir y reducir el ruido medio ambiental siempre que sea necesario, cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos para la salud humana.

Juan José Lavilla Rubira afirma que «los mapas de ruido son instrumentos jurídicos cuya función es de carácter informativo» y, en consecuencia, «las actuaciones administrativas que las aprueban tienen la naturaleza de actos administrativos de carácter no normativo». Por otra parte, «la aprobación de los mapas de ruido constituye una manifestación de los servicios públicos y los errores u omisiones en los que incurra la información contenida en aquéllos podrá generar en su caso y siempre que concurren los requisitos exigidos al efecto responsabilidad patrimonial de la Administración que las ha aprobado»¹⁶⁵.

Los mapas de ruido son una representación o fotografía acústica de un territorio donde se muestran valores generalmente coloreados de líneas isófonas de los niveles

¹⁶³ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa «La prevención y corrección del derecho ambiental», *El Derecho contra el ruido*, Dir. Alenza García, José Francisco, Pamplona: Civitas, 2013, pág. 134.

¹⁶⁴ Jesús Jordano Fraga, «Entidades locales y contaminación acústica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 38, septiembre – diciembre 2017.

¹⁶⁵ Juan José Lavilla Rubira, «Los mapas de ruido», *Comentarios a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre* (dir.^a: B. Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004, pág. 201.

de los valores de determinados índices acústicos¹⁶⁶. Estos documentos están referenciados a una determinada área geográfica y determinan la población expuesta a los diferentes niveles de inmisiones. Los mapas son documentos públicos se pueden aportar como prueba de la acción o de la no acción de las Administraciones Públicas y permiten solicitar la declaración de zona saturada si se dan los requisitos. La declaración de zona saturada y la información sobre la superación de los niveles de ruido permitidos pueden determinar la vulneración de derechos fundamentales¹⁶⁷. Además, aunque no se superen los límites de ruido establecidos en la norma aplicable, en cualquier caso, puede quedar patente el incumplimiento de las recomendaciones de la OMS y por tanto la incidencia sobre la calidad de vida y la salud de los ciudadanos.

2. Concepto de MER

La Directiva, sobre el ruido ambiental, estableció la siguiente definición de mapa estratégico de ruido: «Mapa diseñado para poder evaluar globalmente la exposición al ruido en una zona determinada, debido a la existencia de diferentes fuentes de ruido, o para poder realizar predicciones globales para dicha zona» (en adelante MER) (art.3 r).

Los mapas de ruido tienen por finalidad la evaluación, predicción y fundamento de los ulteriores planes de acción que se aprueben (art. 15 Ley del Ruido), como hemos avanzado antes. Son un paso necesario para activar la toma de decisiones. Se distinguen entre estratégicos o MER y los no estratégicos. Los estratégicos son los relativos a los grandes ejes viarios, ferroviarios, grandes aeropuertos y aglomeraciones de más de 100 000 habitantes, y deben ser aprobados por las administraciones competentes (art. 7 de la Directiva del Ruido Ambiental). Por otro lado, los no estratégicos son los que deben elaborarse en aquellas zonas en las que se

¹⁶⁶ Miguel Arena Burgui, «Mapas estratégico de ruido en aglomeraciones», *Innovación para el control del ruido ambiental*, (Coord. Santiago Expósito Paje), Cuenca: Ediciones Universidad Castilla-La Mancha, 2013, pág. 169 a 198.

¹⁶⁷ Al respecto, véase la STEDH Hamer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007, comentada por Omar Bouazza Ariño, «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la protección ambiental ligada a los derechos a la intimidad y a la propiedad», *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2009, 108-113.

compruebe el incumplimiento de los objetivos de la calidad acústica y que no están contemplados en los MER. Algunas comunidades autónomas (País Vasco, Castilla León, Cataluña y Aragón), plantean en sus leyes del ruido la obligatoriedad de realizar mapas de ruidos en municipios que tienen una población de menos de 100 000 habitantes. En cuanto a la periodicidad de su realización, los mapas de ruido se revisarán y, en caso necesario, se modificarán al menos, cada cinco años a partir de la fecha de aprobación (art 16 Ley del Ruido). En cualquier caso, se realizarán mapas de ruido en las áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica (art 14 1.b), pero estos últimos no serían estratégicos (art. 32 RZOE).

De acuerdo con la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, los MER se establecen como instrumentos diseñados para evaluar globalmente la exposición del ruido o para realizar predicciones globales para dichas zonas. Son, por lo tanto, un instrumento diseñado para evaluar la exposición al ruido; es decir, es diferente a lo que se ha venido denominando *mapas de ruido o mapa de niveles sonoros*. Los MER contienen información sobre los niveles sonoros y sobre la población expuesta a determinados niveles de contaminación acústica. Los MER deberán ser tenidos en cuenta en el planeamiento urbanístico, territorial, en el régimen de licencias de nuevas instalaciones y construcciones y, por supuesto, en los usos asignados al suelo. Para poder tener una base de información real sobre la contaminación acústica, son necesarios los mapas de ruido, y estos serán el soporte sobre el que se adoptarán las medidas de prevención y corrección.

Los MER deben contener, por tanto, la situación acústica existente, anterior o prevista expresada en función del indicador de ruido. Así mismo, deben contener la población expuesta y los rebasamientos de los valores límites. En este sentido contendrán el número estimado de viviendas, colegios y hospitales que estén expuestos a los valores específicos del indicador de ruido medido en decibelios. Además, el número de personas expuestas en las diferentes zonas al ruido y las relaciones derivadas del tráfico rodado, ferroviario, aéreo y de fuentes industriales.

Los mapas de ruido tienen muy diversas finalidades, desde suministrar información sobre la situación acústica de cada una de las aglomeraciones, hasta la

de informar a los ciudadanos sobre la situación en las zonas en que residen. Igualmente, diagnostican la situación acústica en las diferentes áreas. Este diagnóstico del ruido es el instrumento necesario en sobre el que deben elaborarse los planes de acción para solucionar los problemas de contaminación acústica.

3. Tipos y unidades de MER

Los MER pueden ser de los siguientes tipos:

- Aglomeración: la porción de un territorio, delimitado por el Estado miembro, con más de 100 000 habitantes y con una densidad de población igual o superior a 3000 personas por km². Pueden abarcarán un municipio, una parte de un municipio o varios municipios.
- Gran eje viario: cualquier carretera regional, nacional o internacional, con un tráfico superior a tres millones de vehículos por año.
- Gran eje ferroviario: cualquier vía férrea con un tráfico superior a 30 000 trenes por año.
- Gran aeropuerto: cualquier aeropuerto civil, con más de 50 000 movimientos por año (siendo movimientos tanto los despegues como los aterrizajes), con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras.
- Lugares de actividad industrial incluidos los puertos. (anexo IV, Directiva del Ruido 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de julio 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental).

Los MER se organizan por Unidades de Mapa Estratégico (UME). Una aglomeración o un aeropuerto constituye una UME. En el caso de los grandes ejes viarios y ferroviarios, las carreteras pueden estar divididas en varios tramos diferentes, habiéndose estudiado cada uno de ellos por separado y constituyendo UMEs diferenciadas.

4. Competencias para la elaboración de los mapas de ruido

1. Aglomeraciones: ayuntamiento o comunidad autónoma (cuando afecta a varios municipios).
2. Grandes ejes viarios: Red de carreteras del Estado: Ministerio de Fomento.
Red autonómica y local: CC. AA. y diputaciones.
3. Grandes ejes ferroviarios: red estatal del Ministerio de Fomento.
Red autonómica ferroviaria: CC. AA.
4. Grandes aeropuertos: Ministerio de Fomento.

Cada administración competente elabora y aprueba sus mapas estratégicos, y los envía al Ministerio competente para su recopilación y comunicación de información pertinente a la Comisión Europea.

5. Índices de ruido

Para cada **Unidad de Mapa Estratégico (UME)** se elaboran mapas correspondientes a los siguientes índices:

- L_{den} = nivel sonoro día-tarde-noche
- L_d = nivel sonoro equivalente del periodo noche
- L_e = nivel sonoro equivalente del periodo tarde
- L_n = nivel sonoro equivalente del periodo noche

En los mapas estratégicos de infraestructuras (carreteras, ferrocarriles y aeropuertos), se incluye además un mapa específico denominado «Mapa de Zona de Afección», que contiene datos sobre superficies, viviendas y población afectada por distintos niveles de L_{den} .

También se medirán el impacto sobre la población expuesta los fines de semana.

6. Calendario de los MER

Los Estados debían garantizar, antes del 30 de junio 2007, la elaboración y aprobación de los MER sobre la situación civil del año anterior, que se revisarán cada cinco años. En consecuencia, nos encontramos en la tercera fase, y la recepción de mapas estratégicos de ruido se inició en junio de 2017. De acuerdo con los plazos establecidos en la Directiva del Ruido, los resultados deben ser comunicados a la Comisión Europea antes del 31 de diciembre de 2017, y así sucesivamente ¹⁶⁸.

7. Requisitos mínimos sobre el cartografiado estratégico del ruido

Un mapa estratégico de ruido es la representación de los datos relativos a alguno de los aspectos siguientes: situación acústica existente, anterior o prevista, expresada en función de un indicador de ruido; rebasamiento de un valor límite; número estimado de viviendas, colegios y hospitales en una zona determinada que está expuesta al ruido y el número estimado de personas situadas en esa zona. Los mapas estratégicos de ruido pueden presentarse a los ciudadanos en forma de gráficos, datos numéricos en cuadros, datos numéricos en formato electrónico. Los mapas estratégicos de ruido para aglomeraciones harán hincapié en el ruido procedente del tráfico rodado, el tráfico ferroviario, los aeropuertos y lugares de actividad industrial, incluidos los puertos. El cartografiado estratégico del ruido servirá de base para los datos que deben enviarse a la Comisión europea. Para cada una de las diferentes actividades humanas corresponde un tipo distinto de mapa estratégico de ruido.

¹⁶⁸ Directiva del Ruido (art. 7).

8. Función de los mapas de ruido

De acuerdo con la definición que hemos visto en el apartado 2, un mapa estratégico de ruido es, por tanto, un instrumento diseñado para evaluar la exposición al ruido; es decir, es distinto de un mapa de ruido o mapa de niveles sonoros. Los mapas estratégicos de ruido contienen información sobre los niveles sonoros y sobre la población expuesta a determinados intervalos de esos niveles de ruido, además de otros datos exigido por la Directiva 2002 y la Ley del Ruido.

La representación gráfica de los mapas de ruido se concibe como un instrumento importante para facilitar la aplicación de los valores límites de emisión e inmisión. La cartografía sonora prevista en la Ley del Ruido tiene como finalidad una información uniforme sobre los niveles de contaminación acústica en los distintos puntos del territorio, aplicando criterios homogéneos de medición que permiten hacer comparables entre sí las magnitudes de ruido verificadas en cada lugar. Los mapas de ruido tienen por finalidad la evaluación global de la exposición actual a la contaminación acústica de una determinada zona, de manera que se puedan hacer predicciones y adoptar planes de acción en relación con aquella.

Las Administraciones públicas competentes informarán a los ciudadanos sobre la contaminación acústica y, en particular, sobre los mapas de ruido y los planes de acción en materia de contaminación acústica. Además, insertarán anuncios en los correspondientes periódicos oficiales en los que se informe de los mapas de ruido y de las condiciones en que su contenido íntegro sea accesible a los ciudadanos (art. 5 de la Ley de Ruido).

Los mapas de ruido estratégicos se habrán de aprobar, previo trámite de información pública, por un periodo mínimo de un mes. Y harán constar las zonas en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos acústicos (art. 14 de Ley del Ruido).

Los mapas de ruido tendrán, entre otros, los siguientes objetivos:

1. permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona;
2. permitir la realización de predicciones globales para dicha zona;
3. delimitarán su ámbito territorial y contendrán información sobre los extremos siguientes:
 - valores de los índices acústicos existentes o previstos en cada una de las áreas acústicas afectadas y determinarán la exposición al ruido ambiental
 - valores límites y objetivo de calidad aplicable a dichas áreas;
 - superación o no por los valores existentes de los índices acústicos de los valores límites aplicables y cumplimiento o no de los objetivos aplicables a la calidad acústica;
 - número estimado de personas, viviendas, de colegios y de hospitales expuestos a la contaminación acústica en área acústica.

Los mapas de ruido establecen áreas según el uso predominante del suelo y sus objetivos de calidad acústica que, como ya he comentado, regulan los niveles de emisión acústica tolerable según su naturaleza: hospitalaria, educativa, residencial, zonas verdes y otras que se puedan establecer por la autoridad competente. Todas estas circunstancias deben trasladarse a los Planes de Ordenación Urbana para su desarrollo.

Sin embargo, los MER no incluyen problemas frecuentes a los que están expuestos los ciudadanos, como son la contaminación acústica producida por el ocio nocturno o las actividades de hostelería, cuyo control queda supeditado a las ordenanzas municipales mediante la inspección y sanción de los agentes. No obstante, ello no es óbice para que los ayuntamientos incorporen estos índices de contaminación acústica a sus mapas de ruido, especialmente cuando se producen reclamaciones repetidas en determinadas zonas de las ciudades.

En definitiva, los mapas de ruido tienen una finalidad que es la obtención de

información acerca de los niveles de contaminación acústica existente en los distintos puntos del territorio, pero el ruido es, por su naturaleza, dice Cano Murcia «un enemigo que no deja huella en el medio ambiente en el momento en que cesa» y lo que pretenden los mapas de ruido es precisamente que quede huella, y de forma escrita sobre el ruido existente en determinadas zonas.¹⁶⁹

9. Mapa de ruido y su aplicación

He tomado mapas de ruido reales, a través de la *web* sobre el sistema de información acústica del ministerio correspondiente, para poder acercarnos a los problemas reales, a los que se enfrenta la sociedad. Como tendremos ocasión de observar, las administraciones públicas, a través de los mapas, realizan la labor de diagnosticar los problemas acústicos que afectan a la calidad de vida y a la salud de las personas.

Esta evaluación nos presenta un análisis detallado que nos acerca mucho a la realidad que sufre la población. Los mapas de ruido informan sobre la necesidad de mejorar la planificación de la ciudad y tener en cuenta la planificación acústica en la misma. La Ley del Ruido está estrechamente vinculada con la planificación urbanística y el diseño de la ciudad. La Ley impone la calidad acústica en las zonas según su uso predominante y instrumentos de diseño de la ciudad como los mapas de ruido y los consecuentes planes de acción.

He seleccionado los mapas de ruido de las grandes aglomeraciones que corresponden a Madrid, la comarca del Barcelonés y Valencia. He tomado también Alcobendas que es un municipio pequeño pero rodeado por una importante red viaria interurbana, ubicada cerca Madrid capital y del Aeropuerto Adolfo Suarez de Madrid Barajas.

Una especial consideración requiere el municipio de Palma de Mallorca por ser

¹⁶⁹ Juan José Lavilla RUBIRA, «Los Mapas de ruido», *Comentarios a la Ley del Ruido Ley 37/2003*, Dir. Blanca Luzano Cutanda, Madrid: Civitas, 2004, pág. 190 y sig.

una ciudad con una actividad turística importante. Además, en la encuesta por quejas sobre contaminación acústica, elaborada por el INE, en su encuesta de Condiciones de Vida, sobre el periodo temporal 2004 y 2017¹⁷⁰, observamos que los niveles de molestias sufrida por los ciudadanos han aumentado en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En contraposición con el resto de las regiones, en las que desciende el nivel de molestias.

Aparte de las grandes aglomeraciones vamos a estudiar los mapas de las infraestructuras ferroviarias de Adif, las redes autonómicas de la Generalitat de Cataluña, de Valencia y del País Vasco, el metro del área metropolitana del gran Bilbao para ver los problemas de ruido que se originan en las viviendas que se encuentran en la proximidad de las vías de los trenes.

También se incluye, en los mapas de ruido publicados en la web del sistema de información acústico, un análisis de los mapas de los grandes aeropuertos. El ruido de los aviones es el más intenso que, con carácter general, soportan los ciudadanos. Sin embargo, las quejas más frecuentes por parte de los ciudadanos están motivadas por el tráfico urbano y el ruido del ocio. Pero, en cualquier caso, el ruido de los aviones, y, en particular, el de las operaciones de aterrizaje y despegue que se realizan en los aeropuertos es un fenómeno que necesita una mayor atención en la planificación urbanística y en el diseño de la ciudad. Pero, además, si se ubicaran viviendas en las proximidades de los aeropuertos estos causarían importantes molestias acústicas a los ciudadanos residentes en la zona.

El objetivo de este apartado es estudiar la importancia de la realización de los mapas de ruido que la Ley de Ruido ha establecido para conseguir modificaciones urbanísticas en las ciudades, y, en consecuencia, la mejora de la calidad acústica de la ciudad. Estos tienen en consideración los niveles de ruido y la población expuesta. Medir y diagnosticar los problemas es el primer paso para encontrar la solución, y los mapas de ruido desempeñan esa función. Es trascendental que los estudios técnicos aporten una representación objetiva del problema, porque de ello dependerán la

¹⁷⁰ Esta cuestión sobre la encuesta del INE, sobre la encuesta de Condiciones de Calidad de Vida ya fue tratada en el capítulo II, apartado 5º.

bondad de los planes de acción. Y, estos deben ser considerados en la planificación y gestión de la ciudad para mejorar la calidad de vida y la salud de las personas.

Además de todo lo anterior, los valores límites inmisión de contaminación acústica con los que protege la legislación básica del Estado, las nuevas estructuras viarias sobre las zonas de carácter residencia, es de 60 dB(A) en los periodos día y 50 dB(A) noche. El Libro Verde de la Comisión Europea, publicado en el año 1996, exponía que las personas empiezan, a partir de 55 dB(A), a sentir molestias serias. En esa franja, comprendida entre los 55 y 65 dB(A), está el conflicto entre lo que dice la norma española y lo que es bueno para la salud. En este sentido, también se ha pronunciado la OMS que recomienda niveles inferiores a 45 dB (A) Lden por las consecuencias que tiene sobre la salud humana.

9.1 Grandes aglomeraciones

Teniendo en cuenta la información disponible en la *web* SICA (Sistema de Información y Comunicación Acústica), del ministerio competente, vamos a examinar mapas de ruido cuyos planes de acción comentaré en el próximo capítulo.

9.1.1 Ayuntamiento de Alcobendas

La normativa sobre el ruido ambiental está definida a nivel municipal por la Ordenanza de Protección contra la contaminación Acústica y Térmica del Ayuntamiento de Alcobendas (Madrid), publicada el 27 de noviembre de 2014. La ordenanza, de 14 junio de 2006, exponía que tenía como objetivo dar respuesta a la inquietud de los vecinos, en una sociedad participativa y en un ámbito de progresiva concienciación ambiental, que pedían la intervención del ayuntamiento en esta materia. Además, el Ayuntamiento de Alcobendas es la autoridad responsable de la elaboración, revisión e información pública del MER de esta aglomeración.

El MER de Alcobendas estudia, únicamente, el tráfico rodado y el ferroviario. El ruido del tráfico aéreo está excluido por ser competencia de Aena.

Los principales conflictos acústicos que se generan en el municipio tienen que ver con el tráfico urbano y el tráfico de carreteras, que son los que causan el mayor porcentaje de población expuesta. En la red viaria de la ciudad se puede dividir en dos tipos bien diferenciados. Por un lado, la red interurbana, que rodea y da acceso a Alcobendas, y por otro el viario interno del propio municipio.

El ruido procedente del tráfico de carreteras afecta de forma más destacable al distrito llamado urbanizaciones, ya que se encuentra rodeado por la carretera A-1 y M-12.

Respecto al tráfico ferroviario y al ruido industrial, no se generan niveles acústicos en las fachadas más expuestas por encima de los límites fijados en la ordenanza, por lo que no existe conflicto acústico por dichos focos de ruido.

0-24 horas		
Lden (dBA)	Población expuesta	
Menor de 55	61900	67%
Mayor de 55	54100	43%
Mayor de 65	3900	3%

Fuente: MER III (2016) de Alcobendas

El MER III (2016) informa sobre las personas expuestas por encima de los 65 dB(A) que son 3900 personas. Si consideramos 55 dB(A) el nivel que debería protegerse, las personas expuestas que tendríamos en este municipio serían 54100 que es el 43% de la población¹⁷¹.

¹⁷¹ http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf?ua=1 (consulta realizada el 6 de junio 2019)

9.1.2 Ayuntamiento de Madrid

Madrid, al igual que el resto de grandes capitales, dispone de una completa red de infraestructuras de comunicación, formada por carreteras (red viaria urbana, M-30, M-40, M-45, M-50, radiales), infraestructuras ferroviarias (líneas de cercanías, media y larga distancia, alta velocidad) y aeroportuarias, entre las que cabe citar el Aeropuerto Adolfo Suarez Madrid-Barajas, que durante el año 2011 registró el paso de más de 49 millones de pasajeros, lo que supuso unos 136000 pasajeros diarios.

El ayuntamiento, como administración responsable de la gestión del ruido ambiental en la aglomeración, ha elaborado el Mapa Estratégico de Ruido 2016 relativo a la incidencia acústica producida por:

- el tráfico rodado: los niveles de ruido producidos por el tráfico rodado que circula por la red viaria urbana (calles, avenidas y autovías de la ciudad);
- los grandes ejes viarios: los niveles de ruido producidos por el tráfico rodado que circula por los tramos, de competencia municipal, de los grandes ejes viarios de entrada y salida a la ciudad;
- las infraestructuras ferroviarias: los niveles de ruido producidos por las infraestructuras ferroviarias que registran un tráfico inferior a 30 000 trenes al año (Adif tiene competencias sobre las infraestructuras ferroviarias con un tráfico superior a 30000 trenes al año).

	exposición sonora dB(A) Lden	Persona expuestas %	Exposición acumulada
Madrid			
< 55	1976300	62,26	
55-60	577000	18,18	18,18
60-65	445100	14,02	32,20
65-70	147100	4,63	36,83
70-75	27700	0,87	37,70
> 75	1200	0,04	37,74
Total	3174400	100	

Fuentes: MER fase III (2016)

El ruido ambiental representado en el cuadro anterior muestra que un 62,6 % de la población está expuesta a niveles inferiores a 55 dB(A) L_{den} , pero el 37,74 % restante esta afectada por niveles superiores y estos niveles afectan a la calidad de vida de las personas. En la última columna, podemos comprobar que el 32,20% de las personas expuestas, sufren molestias cuyo índice se sitúa entre los 55 y los 65 dB(A) de ruido ambiental.

Niveles de ruido dB(A) en las estaciones

Estaciones	2011	2016
Paseo Recoletos	67,7	67,8
Glorieta Carlos V	ND	69,1
Plaza del Carmen	62,2	61,2
Plaza de España	66,9	65,7
Barrio del Pilar	63	62,4
Cuatro Caminos	64,7	64,7

Fuente: MER III (2016) del Ayuntamiento de Madrid

Las estaciones de competencia municipal tienen una tendencia muy leve a la baja, con respecto ruido al MER (2011) anterior, como se puede comprobar en la muestra de cinco estaciones de Madrid que se encuentran en el cuadro anterior. El resto de las infraestructuras cuya actividad repercute en el medio ambiente del municipio, como el Aeropuerto Madrid-Barajas Adolfo Suarez, o los tramos de las radiales no son de competencia municipal y, por tanto, son cartografiadas por la administración competente que corresponda en cada caso.

9.1.2.1 La ordenanza de movilidad sostenible de Madrid y su incidencia en la lucha contra la contaminación acústica

Tengo que destacar la reciente puesta en marcha del proyecto de Madrid Central que en cumplimiento de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, por parte de la Comisión Europea. La citada Directiva en su considerando (18) dispone que «deben elaborarse planes de calidad del aire para las zonas y aglomeraciones donde las concentraciones de contaminantes en el aire ambiente rebasen los valores objetivo o los valores límite de calidad del aire correspondientes, más los márgenes de tolerancia temporales, cuando sean aplicables».

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó la Ordenanza de Movilidad Sostenible con fecha 5 de octubre de 2018¹⁷² (en adelante OMSM). En él se afirma que la gestión eficaz y sostenible de las ciudades es una condición fundamental para el desarrollo del planeta. La movilidad urbana es clave para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas con los que Madrid se compromete a trabajar por una futura ciudad inclusiva, segura, resiliente y sostenible. Se pretende una ciudad que cuide a sus habitantes y sus visitantes. Esto, recuerda la escala de valores que deben presidir las políticas de planificación urbana y que estas

¹⁷² Boletín Oficial de la Autonomía de Madrid núm.8263, de 23 de octubre 2018.

deben estar al servicio del ciudadano y los intereses económicos no pueden estar por encima del derecho a la calidad de vida, la salud y, en definitiva, la vida humana¹⁷³.

La Unión Europea ha abierto procedimientos contra algunos países, cosa que no ha pasado con España, como recuerda el Comisario de Medio Ambiente de la UE, por la aprobación de la Ordenanza de Movilidad Sostenible que ha adoptado medidas de restricción del tráfico en la denominada «almendra central», medida que se conoce con el nombre de «Madrid Central»¹⁷⁴.

La Comisión Europea ha dado un apoyo implícito al plan del Ayuntamiento de Madrid para mejorar la calidad del aire en la capital, en cumplimiento con las directivas europeas sobre este ámbito.

En su carta, el Comisario recuerda que tras el anuncio de medidas concretas como el plan Madrid Central, la Comisión de Medio Ambiente «optó por no llevar a España al Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), como sí hizo con otros Estados»¹⁷⁵, sin perjuicio de la imprescindible labor de seguimiento.

Con todo, el Comisario señala que, en España, se siguen superando «los objetivos de calidad del aire, en particular de dióxido de nitrógeno y partículas». Ante esto, alerta de que la Comisión podrá hacer uso, en su caso, «de su potestad legal para hacer cumplir la legislación europea».

El Acuerdo de París y la Estrategia Europea a favor de una movilidad de bajas emisiones aconsejan fomentar un cambio modal hacia los desplazamientos activos (en bicicleta o a pie), el transporte público y los planes de movilidad compartida, con el fin de reducir los atascos y la contaminación atmosférica y acústica en nuestras calles. Estos objetivos requieren de un conjunto de acciones y un marco normativo

¹⁷³ Al respecto, véase la STEDH Hamer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007, comentada por Omar Bouazza Ariño, «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la protección ambiental ligada a los derechos a la intimidad y a la propiedad», *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi.

¹⁷⁴ https://www.eldiario.es/madrid/Bruselas-Espana-contaminacion-Madrid-Central_0_847615569.html.

¹⁷⁵ Boletín Unión Europea de enero 2018, Gabinete Técnico: Centro de análisis y prospectivas. Apartado de medio ambiente, energía y transporte:

https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/img/local_repository/koha_upload/690f1446f33c9a9f393de9956650702a_Boletin%20UE%20ENERO18.pdf.

adecuado que permita regular los nuevos equilibrios necesarios en el espacio público, así como, dar cabida a nuevas soluciones digitales de movilidad, ofrecer un nuevo marco regulador para la movilidad urbana de bajas emisiones, promover la multimodalidad y reducir el impacto sobre la salud de la contaminación causada por el transporte.

La almendra central de la ciudad, denominada «Madrid Central», ocupa un área de 472 hectáreas comprendidas en las que se prohíbe la circulación de automóviles, pero con la excepción de los vehículos de los residentes, el transporte público, los servicios públicos, los servicios sanitarios, los vehículos industriales, los coches de carga y descarga o de reparto y los vehículos de etiqueta ambiental de cero emisiones como los eléctricos o los híbridos enchufables. Los coches eléctricos son más eficientes que los de combustión interna y no producen contaminación atmosférica ni sonora^{176 177 178}

Esta medida reduce el tráfico de las zonas más afectadas por la contaminación ambiental como consecuencia del uso intensivo de los vehículos particulares. En el capítulo II comentamos la estadística del INE; esta recogía como primera causa de las molestias contra la calidad de vida de los ciudadanos el tráfico de vehículos.

La ordenanza considera que la movilidad, el acceso y uso del siempre valioso y limitado espacio público urbano supone una de las más relevantes formas de convivencia social de la ciudadanía. El espacio público posibilita el ejercicio de derechos y libertades mediante la convivencia cívica, donde debe primar la seguridad vial y la accesibilidad universal de todas las personas.

La LBRL otorga a los ayuntamientos la competencia sobre la movilidad en las ciudades. Las ordenanzas de movilidad deben facilitar la armonización de los distintos usos de las vías y los espacios públicos urbanos, para hacerlos compatibles

¹⁷⁶ https://as.com/showroom/2018/11/12/portada/1542060886_172965.html.

¹⁷⁷ https://elpais.com/politica/2018/01/30/actualidad/1517310996_329429.html.

¹⁷⁸ <https://www.europapress.es/sociedad/medio-ambiente-00647/noticia-bruselas-vigila-cerca-aplicacion-correcta-madrid-central-resto-medidas-calidad-aire-20181218195834.html>.

con la garantía de la salud de las personas, la seguridad vial, la accesibilidad universal y los derechos de las personas con movilidad reducida, la mejora de la calidad del aire, la protección del medio ambiente, y la protección de la integridad del patrimonio (art. 25 LBRL) (Preámbulo de la OMSM).

La ordenanza define la zona de bajas emisiones (en adelante ZBE)¹⁷⁹ como el ámbito territorial, conformado por el conjunto de vías públicas debidamente delimitadas que presenten continuidad geográfica donde se implanten medidas especiales de regulación de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos, para la reducción de las emisiones contaminantes procedentes del tráfico (art 21). Los objetivos de las ZBE son (art. 22):

- a) Reducir los niveles de contaminación ambiental y mejorar la calidad de vida de sus residentes.
- b) Promover una movilidad más sostenible, favoreciendo el transporte público colectivo y los medios y vehículos menos contaminantes.
- c) Disminuir la intensidad de tráfico, recuperando espacio público para el peatón.

En resumen, la zona de bajas emisiones recoge las cuatro áreas que eran, anteriormente, consideradas de prioridad residencial (en adelante APR). Estas corresponden los distritos los distritos de: las Letras, Cortes, Embajadores y Ópera y ahora se unen con la calificación de zona de bajas emisiones el distrito de Justicia y Universidad.¹⁸⁰

¹⁷⁹ La ZBE Madrid Central queda delimitada por las siguientes vías: Calle Alberto Aguilera, Glorieta de Ruiz Jiménez, Calle Carranza, Glorieta de Bilbao, Calle Sagasta, Plaza de Alonso Martínez, Calle Génova, Plaza de Colón, Paseo de Recoletos, Plaza de Cibeles, Paseo del Prado, Plaza de Cánovas del Castillo, Paseo del Prado, Plaza del Emperador Carlos V, Ronda de Atocha, Ronda de Valencia, Glorieta de Embajadores, Ronda de Toledo, Glorieta de la Puerta de Toledo, Ronda de Segovia, Cuesta de la Vega, Calle Mayor, Calle Bailén, Plaza de España, (lateral continuación de la Cuesta de San Vicente), Calle Princesa y Calle Serrano Jover.

¹⁸⁰<https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/el-parlamento-europeo-apoya-madrid-central-en-beneficio-de-la-salud-y-contra-la-contaminacion/>.

La medida busca la mejora de la situación medioambiental del centro de la ciudad frente a los efectos de la **contaminación atmosférica**, que en Madrid supera los niveles marcados por la Unión Europea. También contribuirá, según el ayuntamiento, a la reducción del ruido y a un uso más peatonal en el centro. Según las previsiones del consistorio, **se evitarán un 40% de emisiones** de dióxido de nitrógeno y un **37% de kilómetros recorridos**¹⁸¹.

Desde el punto de vista de la contaminación acústica, ya hemos venido comentando desde el capítulo III, en el apartado de la estadística, que la mayor de las molestias que sufren los ciudadanos es originada por el tráfico de las ciudades. Esta medida del Ayuntamiento de Madrid ha modificado los usos del suelo urbano y, por tanto, también, la planificación urbanística de la ciudad para mejorar la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.

En este momento, la medida Madrid Central se encuentra anulada por sentencia del TSJM. «La ordenanza de movilidad sostenible aprobada por el Pleno del Ayuntamiento en sesión extraordinaria el 5 de octubre 2018, ha sido modificada por la omisión del trámite de información pública, un requisito que se considera esencial, preceptivo e indispensable al tratarse de una de las principales manifestaciones del derecho que los españoles tienen a participar en los asuntos públicos, y que está reconocido en el art. 23 de la CE. Concretamente, han sido anulados los arts. de 21 a 25 de la ordenanza de movilidad»¹⁸². Además, el TSJM ha considerado que la ordenanza carece de una memoria justificativa. Así, en estas circunstancias todo está pendiente de que el actual equipo municipal apruebe la ordenanza municipal de movilidad sostenible y se cumplan los requisitos formales. En cualquier caso, la sentencia no es firme y puede ser recurrida.

¹⁸¹ <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Movilidad-y-transportes/Madrid-Central-Zona-de-Bajas-Emisiones/Informacion-general/Madrid-Central-Informacion-General/?vgnnextfmt=default&vgnextoid=a67cda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=088e96d2742f6610VgnVCM1000001d4a900aRCRD> (Consulta realizada el 24.04.2019).

¹⁸² Consulta realizada el 6 de agosto 2020 en <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/15451-el-tsjm-anula-madrid-central-tras-los-recursos-de-la-comunidad-y-el-ayuntamiento-por-falta-de-informacion-publica/>



9.1.2.2 La nueva estrategia de sostenibilidad ambiental Madrid 360

El nuevo equipo municipal comunicó en septiembre 2019 que pretendía reducir un 15 % los óxidos de nitrógenos. Pretendía superar los resultados obtenidos por Madrid Central.

Las medidas del Plan de Sostenibilidad de Madrid 360 van a tener una aplicación escalonada en el tiempo. Se busca una adaptación de los ciudadanos a las medidas de forma que no sea traumática. Así, se prohíbe la circulación de los vehículos, con calificación A, por la denominada almendra central de la ciudad, a partir del uno de enero 2020.

Además, los vehículos A que no pertenezcan a persona residentes en la capital no podrán circular, por el área comprendida dentro de la vía de circunvalación M-30, en 2022.

Asimismo, en el año 2023 se prohibirán las calderas de carbón y se propondrá un plan progresivo de disminución de las calderas, en ocho años, de las calderas de gasóleo.

Por otra parte, en el año 2024 no se permitirá, al vehículo que no pertenezca a personas residentes en la ciudad, circular por el término municipal. En esta línea de actuaciones, en el año 2025 se prohibirá la circulación por la ciudad de cualquier vehículo.

En conclusión, se apuesta por el transporte público eléctrico y para ello se actuará en dos líneas. Así, por una parte, se aumentará el parque de autobuses eléctricos de la EMT (Empresa Municipal de Transporte) y, por otra, se crea un servicio emisiones cero de transporte por el centro de la ciudad en dirección norte-sur y este-oeste con carácter gratuito. La idea es facilitar la movilidad por el centro de la ciudad y disminuir la contaminación del aire. Es un plan global pero escalonado en el tiempo

También, se pretende el uso compartido de los vehículos. En este sentido, se permitirá la circulación de vehículos C por el distrito centro siempre que tengan una ocupación compartida (más de dos ocupantes).

La medida estrella es la peatonalización de la Puerta del Sol y su entorno para convertirla en una zona de cero emisiones. Con esta medida se pretende reducir el importante tráfico que soportaba la Puerta del Sol.

En general, estas medidas que se van a incorporar a la Ordenanza de Movilidad de Madrid pretenden reducir el tráfico de vehículos por el centro de la ciudad que es un foco muy importante de ruidos.

En resumen, la peatonalización, la apuesta por el vehículo público silencioso y las restricciones a la circulación de los vehículos de mayor antigüedad (menos eficientes y silenciosos) son medidas en la buena dirección para la reducción del ruido en la ciudad. Hay medidas que pueden mejorar el escenario como el soterramiento de determinadas vías ruidosas y la voluntad de las autoridades de avanzar en la mejora de la calidad del aire^{183,184}. Aunque, como hemos comentado en el apartado anterior sobre Madrid Central, en estos momentos se requiere una aprobación de la ordenanza de movilidad sostenible que subsane los defectos formales que han llevado a la anulación de los arts. 21 a 25 y que recoja las nuevas medidas.

9.1.3 La Comarca del Barcelonés I (Barcelona y Sant Adrià del Besòs)

Los MER III de la comarca no se encuentran disponible en la web del sistema de información sobre la contaminación acústica, por lo que comentaremos los datos aportado en el MER II que se realizó en 2011.

¹⁸³ Consulta realizada el 28.07.2020:

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/MADRID-360-la-estrategia-para-cumplir-con-los-objetivos-de-calidad-del-aire-de-la-Union-Europea/?vgnnextfint=default&vgnextoid=3d6c1609d818d610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

¹⁸⁴ En estos momentos, Madrid Central esta anulado por un defecto de forma, pues se omitió la fase del procedimiento exposición al público, que se ha confirmado por sentencia del TSJM.

Los datos que se presentan han sido aportados por los ayuntamientos que constituyen una aglomeración y que por tanto tienen más de 100 000 habitantes o una densidad, de población, igual o superior 3000 habitantes por Km². La comarca del Barcelonès I constituye una UME, que tiene un ámbito supramunicipal que está formada por los municipios de Barcelona junto con Sant Adrià de Besòs.

Barcelona es la capital de la Comunidad catalán tiene una población de 1611 miles de habitantes y una extensión de 101,35 Km². Por su parte, el municipio de Sant Adrià Besos, tenía en 2011¹⁸⁵, 34157 habitantes y una extensión de 3,82 Km².

Comarca del Barcelonès I

Datos de exposición Lden

Lden dB(A)	Población expuesta	% de población	
< 55	191700	11,66	100,00
55-59	155800	9,48	88,34
60-64	367800	22,37	78,86
65-69	461000	28,04	56,49
70-74	379500	23,09	28,44
≥ 75	88100	5,36	5,36
	1643900	100	

Fuentes: Generalitat de Catalunya, Direcció de Qualitat Ambiental

Según se desprende del cuadro anterior, la población expuesta, en esta comarca catalana, niveles superiores a 55 dB(A) es el 88,34%. Sin embargo, el cuando tomamos niveles iguales o superiores a 60 dB(A) desciende al 78,86% y a partir del 65 dB(A) L_{den} el porcentaje se reduce al 56,49% de la población.

¹⁸⁵ Fecha del ultimo MER realizado en 2011.



9.1.4 La Comarca del Barcelonès II (Badalona y Santa Coloma de Gramenet)

La comarca del Barcelonès II es de ámbito supramunicipal y se compone de los ayuntamientos de Badalona y Santa Coloma de Gramenet. El municipio de Badalona tiene una población de 220977 habitantes y una extensión 22,2 km². Por otra parte, el municipio de Santa Coloma de Gramenet tiene una población de 120.593 habitantes y su superficie es de 6,57 km².



Comarca del Barcelonés II

Datos de exposición Lden

Lden dB(A)	Población expuesta	% de población	
< 55	31500	9,29	99,67
55-59	63400	18,71	90,38
60-64	133900	39,51	71,67
65-69	96200	28,39	32,16
70-74	12500	3,69	3,77
≥ 75	1400	0,09	0,09
	338900	99,67	

Fuentes: Generalitat de Catalunya, Direcció de Qualitat Ambiental

Según se desprende del cuadro anterior, la población expuesta a niveles superiores a 55 dB(A) es el 90,38%, en esta comarca catalana. Sin embargo, las personas

expuestas a niveles iguales o superiores a 60 dB(A) es de un 71,67% y a partir del 65 dB(A) L_{den} el porcentaje se reduce al 32,16 % de la población.

La principal fuente de ruido que afecta a esta aglomeración es el tráfico viario afirma el MER II, pues el impacto de la línea de Renfe es escaso y solo afecta al municipio de Badalona.

9.1.5 Ayuntamiento de Valencia

En el caso particular de la aglomeración de Valencia, los focos de ruido contemplados en el MER están originados por:

- el tráfico rodado;
- el tráfico ferroviario;
- el aeropuerto;
- el recinto portuario;
- la actividad industrial.

El municipio de Valencia tiene una población de 791632 habitantes, repartidos en 19 distritos, con una densidad de población aproximada de 5879,18 habitantes por kilómetro cuadrado. El número estimado de viviendas en el municipio, obtenido a partir de la Oficina de Estadística del Ayuntamiento de Valencia, se cifra alrededor de las 419930 viviendas.

El ayuntamiento tiene la competencia para la elaboración, revisión, aprobación de los MER.



FUENTE: MER III (2016). Distritos Municipal de Valencia

El ruido, debido a las actividades industriales, se centra en los polígonos del término municipal y en la actividad portuaria. La estimación de los niveles sonoros en los ámbitos industriales y la información recopilada en el Mapa de Ruido del puerto de Valencia, facilitado por el Ministerio de Fomento, evidencia que los niveles sonoros obtenidos para los parámetros L_d , L_e , L_n y L_{den} no producen afección sobre la población. Por consiguiente, no procede su representación.

Distribución de la población expuesta

dB(A) Lden	Población expuesta	%	% acumulado
------------	--------------------	---	-------------

<55	252800	31,94	100,00
55-60	228100	28,82	68,06
60-65	145400	18,37	39,25
65-70	110900	14,01	20,88
70-75	52100	6,58	6,87
>75	2300	0,29	0,29

791600	100
--------	-----

Fuente: MER III (2106)

Cuando se analiza el cuadro anterior, la población expuesta a 55 o más de 55 dB(A) L_{den} representa el 68,06 % de la población. Las personas expuestas a 60 o más dB(A) L_{den} es el 39,25 % y 65 dB(A) L_{den} o más de 20,88 %.

9.1.6 Ayuntamiento de Palma de Mallorca

La principal causa de la contaminación acústica es el tráfico de vehículos por la repercusión que tienen sobre el numero de personas y territorio afectado (MER II, de 2014, del municipio de Palma de Mallorca).

La Vía Cintura (MA20) se identifica por el MER como la principal vía rápida de la ciudad y junto a la que se encuentran zonas residenciales. Las mayores emisiones se producen, en general, en las vías rápidas de la ciudad. En contraposición, el ruido del ferrocarril se considera residual por las acciones ejecutadas de soterramiento de las vías.

El MER detecta que el ayuntamiento no ha efectuado la zonificación, como prescribe el RZOE, y que son necesarios para mejorar los planes de acción contra la contaminación acústica.

Ayuntamiento de Palma de Mallorca			
MER II (2014) niveles Lden	Población expuesta al tráfico rodado	%	% pob. expue sta

<55	30200	7,31	
55-60	61900	14,97	92,69
60-65	72100	17,44	77,72
65-70	100100	24,21	60,28
70-75	113700	27,50	36,07
>75	35400	8,56	8,56
	413400	100	

Fuente: MER II 20114

En el cuadro anterior se observa que, como consecuencia del tráfico rodado, hay un 55,93% de población expuesta a más de 55 dB(A) L_{den} y un 36,37% a más de 65 dB(A).

En conclusión, la planificación urbanística está en el origen de los problemas acústicos de las ciudades, pues estos problemas tienen una alta correlación con las zonas de conflicto. Considerando estas zonas como aquellas en las que no se ha respetado las distancias entre las construcciones y el origen de los ruidos. Además, se han desprotegido zonas de especial protección por su naturaleza residenciales, educativas, sanitarias y culturales. Asimismo, el origen de los ruidos más intenso y molestos son producidos por la proximidad de los aeropuertos, las vías férreas y el tráfico de automóviles. Por otra parte, en el centro de la ciudad nos encontramos con las zonas de ocio. Todo ello debe ser contemplado en la planificación de la ciudad y en la determinación de los usos del suelo.

9.2 Mapas ferroviarios

9.2.1 Adif

Adif elaboró, la I fase de los mapas estratégicos de ruido y los planes de acción, durante el año 2007 de los tramos ferroviarios, en más de 60 000 circulaciones anuales. Dichos mapas fueron sometidos a información pública dada por el Ministerio de Fomento (BOE nº 99, de 24 de abril de 2008). Más tarde, con fecha de 31 de mayo de 2013, el director general de Ferrocarriles aprobó definitivamente los Mapas Estratégicos de Ruido y los Planes de Acción de los grandes ejes ferroviarios de competencia de la Estado I fase (>60.000 circulaciones anuales).

Los Mapas Estratégicos de Ruido de la II fase (>30 000 circulaciones anuales) fueron elaborados por Adif Alta Velocidad durante los años 2015 y 2016, conforme a la encomienda del Ministerio de Fomento. Una vez finalizados dichos trabajos, fueron sometidos al trámite de información pública por parte de la Subdirección General de Planificación Ferroviaria perteneciente a dicho ministerio. (BOE nº 242 de 6 de octubre de 2016).

Los Mapas Estratégicos de Ruido de la II fase fueron aprobados por el secretario general de Infraestructuras del ministerio de Fomento el 17 de julio de 2017 (BOE nº 206 de 28 de agosto de 2017). Las Unidades de Mapa Estratégico, en adelante UME, estudiadas en esta fase, son las siguientes¹⁸⁶:

— UME Nº 1. Zona centro: Madrid y Castilla La Mancha:

- 5.1.1 Colmenar Viejo- Bif.¹⁸⁷ Chamartín- Bif. Príncipe Pío.
- 5.1.2 Madrid Chamartín-El Escorial.
- 5.1.3 Madrid-Atocha-Guadalajara
- 5.1.4 Madrid Atocha-Aranjuez.

¹⁸⁶ http://sicaweb.cedex.es/docs/mapas/fase2/ferrocarril/ADIF/F_ADIF_MemoriaResumen.pdf. Consulta realizada el 8 de diciembre de 2018.

¹⁸⁷ Bif: bifurcación.

5.1.5 Villaverde Bajo-Villaverde Alto-Parla.

5.1.6 Móstoles-El Soto-Humanes

5.1.7 Transición Atocha

6 La UME 02. Zona norte: Asturias, País Vasco, Castilla y Aragón

6.1.1.1 Zumárraga-Irún.

6.1.1.2 Orduña-Santurzi.

6.1.1.3 Deseru Baracaldo-Muskiz.

6.1.1.4 Soto del Rey-Veriña.

6.1.1.5 Pola de Lena-Ablaña.

6.1.1.6 Vall. AG250-Venta de Baños/PA Villalobón-Palencia

6.1.1.7 Casetas Miraflores.

7 La UME 03. Zona este: Valencia y Cataluña

7.1.1 Xàtiva-Valencia Norte.

7.1.2 Valencia AG.-Av. Castelló.

7.1.3 Tarragona-Barcelona Sants.

7.1.4 Barcelona Sants-Calella.

7.1.5 Barcelona Sants-Sant Vicent de Calders.

7.1.6 Bifurcación Vilanova-Terrasa.

7.1.7 Barcelona Santa-Sant Celoni.

7.1.8 Bifurcación Aragón-Barcelona-Francia.

8 La UME 04. Zona Sur: Andalucía, Castilla La Mancha y Madrid

1. Madrid-Atocha-Bifurcación Málaga AV.

2. Utrera-Sevilla Santa Justa- Bifurcación Los Naranjos

3. María Zambrano Fuengirola

9 La UME 05. Zona RAM: Asturias y Cantabria

9.1.1 Oviedo-Pola de Siero

9.1.2 Torrelavega-Santander

9.1.3 Santander-Astillero

Aporto información de la memoria resumen del Mapa Estratégico de Ruido de los grandes ejes ferroviarios. Fase II, U.M.E. 0101: Colmenar Viejo-Bifurcación-Príncipe Pío. En el documento se describen las personas expuestas a esta unidad ferroviaria y al rango, en los distintos municipios afectados, por esta unidad ferroviaria y el rango de ruido que soportan las personas. (ruido medido en L_{den} : nivel sonoro día-tarde-noche).

Número de personas expuestas por municipio

MER Adif, fase II, U.M.E. 0101 (Zona centro): Colmenar Viejo-Bifurcación-Príncipe Pío

Rango dB(A) L_{den}	Las Rozas	Madrid	Majadahonda	Pozuelo	Tres Cantos	Total
55-59	341	925	110	388	50	1814
60-64	244	904	67	222	0	1437
65-69	88	59	5	27	0	179
70-74	0	0	0	1	0	1
≥ 75	0	0	0	0	0	0
Totales	673	1888	182	638	50	3431

Fuente : Adif alta velocidad. MER de los grandes ejes ferroviarios, fase II. Consulta realizada en SICA el 9 de mayo 2019.

La información de personas expuestas, por ejemplo, en la U.M.E. 0102: Madrid-Chamartín-El Escorial, la podemos comprobar en el cuadro que figura a continuación.

Número de personas expuestas por municipio

MER, adif, fase II, U.M.E. 0102 (Zona Centro): Madrid-Chamartín-El Escorial

Rango dB(A) Lden	Collado Villalba	El Escorial	Galapagar	Las Rozas de Madrid	Madrid	Torreldones	Total
55-59	585	357	434	555	825	146	2902
60-64	360	254	285	194	479	71	1643
65-69	186	72	146	14	0	119	537
70-74	0	0	0	0	0	146	146
≥ 75	0	0	0	0	0	146	146
Totales	1131	683	865	763	1304	628	5374

Fuente : Adif alta velocidad. MER de los grandes ejes ferroviarios, fase II. Consulta realizada en SICA el 9 de mayo 2019.

La contaminación acústica que registra el MER, de estas UME, y concretamente en los municipios que aparecen en los cuadros mostrados, es causada por la construcción o la ubicación de zonas residenciales en cercanías de las vías. El MER describe las zonas residenciales que están sometidas a inmisiones y se encuentran ubicadas entre las estaciones de Príncipe Pío, Aravaca y Pozuelo de Alarcón. Lo mismo ocurre en el municipio de Las Rozas de Madrid, donde la línea atraviesa los barrios de Marazuela, El Torreón y La Cornisa.

En una sociedad avanzada deberían preverse estos problemas a través de la prevención como establece la Ley del Ruido. La solución, más positiva, es la planificación urbanística y acústica. Las consecuencias de la falta de prevención afectan, negativamente, a la calidad de vida y a la salud de las personas, y tiene un importante coste social. Además, la corrección posterior vendrá, en muchos casos, por un gasto de las administraciones publicas y por tanto de más impuestos que van a recaer sobre el contribuyente que pudieron haberse evitado con una mejor planificación. Estos problemas suscitan la controversia de quien es el causante si el trazado de la línea ferroviaria se ha introducido en la zona residencial o si la zona residencial se ha construido a escasa distancia de las vías del tren. En cualquier caso, las administraciones juegan un papel decisivo en estas actuaciones.

9.2.2 Euskal Trenbide Sarea (E.T.S.) en la Comunidad Autónoma del País Vasco (III fase)

El objeto del estudio de este MER son los ejes ferroviarios de (tráfico superior a 30 000 trenes anuales) de las líneas ferroviarias de Euskal Trenbide Sarea (en adelante ETS), en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aplicación de la Directiva Europea 2002, así como en la Ley de Ruido y el RZOE y el REVG que la desarrollan.

Descripción de la infraestructura y de los niveles de exposición a la contaminación acústica de las diferentes unidades del mapa estratégico:

— UME 1: BILBAO-DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN T.1

Si tomamos como referencia, los niveles L_{den} superiores a 55 dB(A), soportados por la población y situada fuera de las aglomeraciones, el número de personas afectadas es de 1500.

— UME 2: BILBAO-DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN T.3

En este tramo, el número de habitantes afectadas, cuya vivienda está expuesta a niveles L_{den} superiores a 55 dB(A) es de 2700 personas.

— UME 3: BILBAO-DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN T.5

En este tramo, no existe población afectada por encima de los objetivos de calidad.

— UME. 4: RAMAL LASARTE

Aplicando los criterios del RZOE, no existe población afectada por encima de los objetivos de calidad acústica, debido al ruido generado por este tramo de ferrocarril. En caso de existir, este se encuentra por debajo de la centena de personas, por lo que no aparece en la estadística.

— U.M.E. 5: DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN-HENDAIA

— En este tramo hay 2200 personas afectadas y que habitan fuera de las aglomeraciones.¹

9.2.3 Metro de Bilbao

La línea de Metro de Bilbao constituye una infraestructura de competencia autonómica que, tal y como se define en el artículo 4 de la Ley del Ruido, está regulada por lo establecido en la normativa autonómica. No obstante, en base a la Directiva 2002, traspuesta a la normativa estatal a través de la Ley del Ruido y el REVFA, como gran eje ferroviario, está sometida a los requerimientos de elaboración de mapas estratégicos de ruido y planes de acción.

Los resultados del análisis del Mapa de Ruido por cada una de las UME, objeto de estudio, es el siguiente:

10 UME M1: San Inazio-Plentzia que incluye los tramos de San Inazio-Bidezabal, Bidezabal-Larrabasterra y Larrabasterra-Plentzia. Esta UME discurre por los municipios de: Bilbao, Erandio, Leioa, Getxo, Berango, Sopelana, Urduliz, Barrika, y Plentzia y presenta una longitud total en superficie: 16,6 km.

11 UME M2: San Inazio-Santurtzi incluye un único tramo. Recorre los municipios de: Barakaldo y Sestao (que cruza soterrado además por los municipios de Portugalete y Santurtzi). Su longitud es de 0,64 km. El total de personas expuestas en estos tramos, a niveles superiores a los objetivos de calidad acústica, es de 805 durante el día, 610 en la tarde, y 1215 por la noche.

— UME M1 2: Basauri-San Inazio Incluye los tramos de San Inazio-Etxebarri y Etxebarri-Basauri. Recorre por los municipios de: Basauri, Etxebarri y Bilbao Longitud total en superficie de 1,4 km.

El total de personas expuestas, en estos tramos, a niveles superiores a los objetivos de calidad acústica, es de 805 durante el día, 610 en la tarde y 1215 por la

noche. Los municipios de Urduliz, Barrika, Barakaldo, Sestao, Portugalete, Santurtzi Basauri y Etxebarri no presentan población expuesta a niveles superiores a los objetivos de calidad acústica. En contraposición, los municipios más afectados por la contaminación acústica producida por el metro de Bilbao son Leioa, Getxo, Berango y Sopelana¹.

En el cuadro siguiente, tenemos los niveles de exposición al índice de contaminación acústica L_{den} que nos expresa el nivel de calidad ambiental. El objetivo de calidad acústica considera los índices L_d y L_e (periodo día) por encima de 65 dB(A) y L_n (periodo noche) 60 dB(A).

Metro de Bilbao. Personas expuestas a la contaminación acústica 2016					
UME M1: San Inazio-Plentzia: población expuesta en unidades					
L_{den}	>55-60	>60-65	>65-70	65-70	>75
Pers. expuestas	2179	1781	1053	152	0
UME M2: San Inazio-Santurtzi: población expuesta en unidades					
L_{den}	>55-60	>60-65	>65-70	65-70	>75
Pers. expuestas	135	168	32	0	0
UME M1 2: Basauri-San Inazio: población expuesta en unidades					
L_{den}	>55-60	>60-65	>65-70	65-70	>75
Pers. expuestas	82	47	4	0	0
Fuentes: Memoria de los MER de las líneas de Metro de Bilbao. Escenario 2016					

9.2.4 Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña

En relación con la gestión del ruido que generan los trenes, los Ferrocarriles de la Generalidad de Cataluña (en adelante FGC), llevaron a cabo los mapas estratégicos de ruido de las vías ferroviarias donde se sobrepasaban 60000 circulaciones al año, y posteriormente los mapas estratégicos de ruido de las vías entre 30000 y 60000 circulaciones al año. Conforme a lo previsto en la normativa vigente, correspondía, en el año 2012, elaborar de nuevo los mapas estratégicos de ruido de todas aquellas vías ferroviarias donde se sobrepasan 30 000 circulaciones año.

Las líneas ferroviarias de FGC que sobrepasan 30000 circulaciones al año, objeto del presente estudio, son la línea de Barcelona-Vallès, la línea Llobregat-Anoia entre Barcelona y Martorell Enllaç-Olesa de Montserrat.

Así mismo, la línea Barcelona-Vallés, tramo 2: Sant Cugat-Universidad Autónoma de Barcelona tiene 2200 viviendas expuestas a un nivel de ruido superior a 55 decibelios L_{den} , durante el día.

Otra línea con niveles considerables de contaminación acústica es la línea Llobregat-Anoia: tramo 3, Can Ros-Martorell Enllaç que tiene 4200 viviendas expuestas a una contaminación superior a 55 dB(A) L_{den} .

En los datos aportados se observa que hay tramos en que se superan los límites establecido en la Ley 16/2002, de 28 de junio, contra la contaminación acústica en Cataluña y los niveles máximos que aconseja la OMS. Estas alarmas justifican la realización del plan de acción para solucionar estos problemas humanos.

Línea Barcelona - Vallés / Personas expuestas						
dB(A) L_{den}	Barcelona-San Cugat	Sant Cugat-UAB	UAB-Sabadell Rambla	Sant Cugat-Rubi	Rubi-Terrasa Rambla	
	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 5	Totales
55-64	3700	2200	400	1400	400	8100
65-74	4					4
>75						0
Totales	3704	2200	400	1400	400	8104

Fuente: MER. Ferrocarriles de Generalidad de Cataluña. Revisión 2012-2017

Departamento de Territorio y Sostenibilidad

La línea Barcelona el Vallés es la más sensible por la ubicación de viviendas en la zona de emisiones del eje ferroviario, especialmente en los tramos comprendido entre Barcelona-San Cugat-Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). La planificación

urbana tiene una clara repercusión en la prevención de la contaminación acústica, como ya hemos comentado en otros apartados.

9.2.5 Ferrovios de la Generalitat Valenciana (FGV)

9.2.5.1 Mapa Estratégico de Ruido de los grandes ejes ferroviarios de la Generalitat Valenciana

El objetivo de los mapas estratégicos, de los grandes ejes ferroviarios, es la determinación de la situación sonora, la cuantificación de los niveles sonoros emitidos por estos, y de la población expuesta en los índices de exposición establecidos en la normativa aplicable.

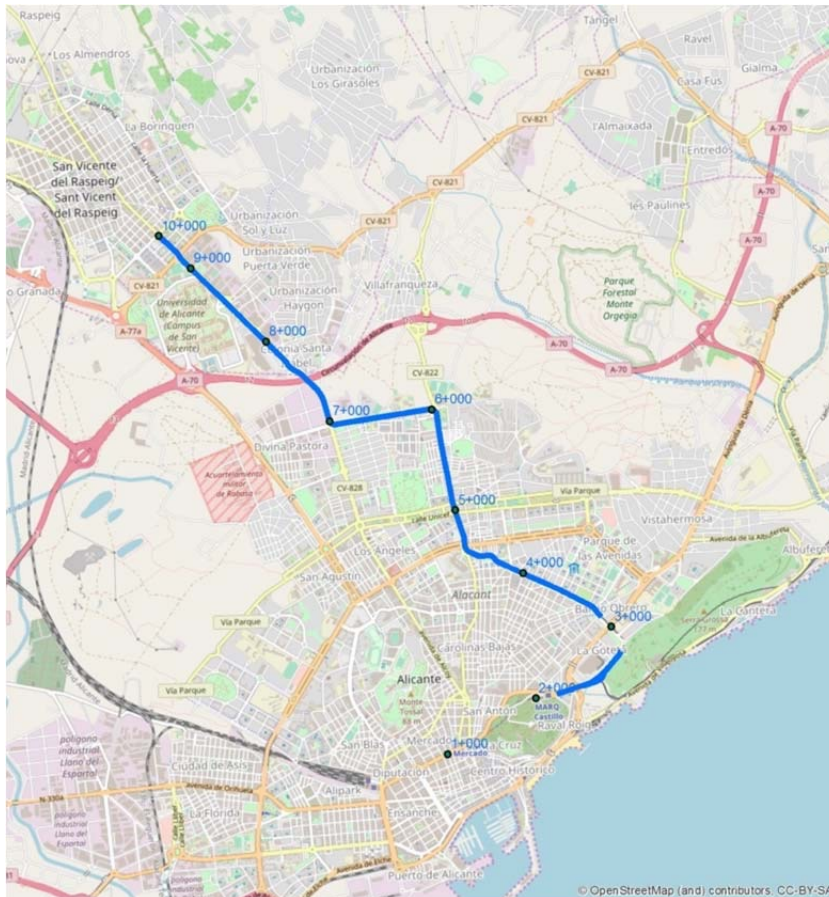
La Consejería de Infraestructuras Territorio y Medio Ambiente de la Comunidad Valenciana ha elaborado los Mapas Estratégicos de Ruido de los tramos con tráfico superior a 30000 trenes al año, cuya titularidad pertenece a Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (en adelante FGV), sobre lo establecido en el art. 4 de la Ley del Ruido y el Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consejo, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica, que atribuyen la realización del cartografiado estratégico de ruido de las infraestructuras que no son de competencia estatal a las comunidades autónomas.

En la provincia de Valencia, el número estimado de personas, por el MER III fase, cuya vivienda está expuesta a un nivel de contaminación superior a los 55 dB(A) L_{den} , tiene el siguiente detalle en cada una de las UMEs¹ :

Provincia	UME	Población expuesta Lden			Totales
		>55 dB(A)	>65db(A)	>75db(A)	
Alicante :	Lucero-Lucentum	1300	0	0	1300
	Lucentum-Campello	2100	400	0	2500
	Luceros-Sant Vicent del Raspeig	9100	0	0	9100
Valencia:	Rafalbunyul-Almásarra	5000	1300	0	6300
	Sant Isidre-TorrentAVINGUDA	6800	2800	0	9600
	Paterna-Empalme	1300	200	0	1500
	Seminari-Empalme	3900	1600	0	5500
Totales		29500	6300	0	35800
Fuentes: MER fase III. Grandes ejes ferroviarios de la Comunidad Valenciana					

Como se puede comprobar hay 35800 personas expuestas a un Lden superior a 55 dB(A) y además la contaminación acústica emitida por el eje ferroviaria esta especialmente concentrado en las UMEs:

- Luceros- Sant Vicent del Raspeig
- Rafalbunyul-Almásarra
- Sant Isidre-TorrentAVINGUDA



En el mapa, del MER sobre la UME Luceros- Sant Vicent del Raspeig, se puede observar que se trata de una zona residencial y por ello se observa más población expuesta a más de 55 dB(A) L_{den} . En contraposición, en esta zona no se constata niveles superiores a 65 dB(A).

9.3 Mapas de ruido de los grandes aeropuertos

El marco jurídico viene determinado por la Directiva 2002, la Ley del Ruido, el REVGA, el RZOE, y la Directiva UE 2015/1996 de la Comisión de 19 de mayo de 2015, por la que se establecen métodos comunes de evaluación del ruido en virtud de la Directiva 2002.

Los mapas de ruido deben elaborarse cada cinco años para ver la exposición de la población expuesta al ruido causado por la actividad de los grandes aeropuertos. Para ver la importancia que tiene este fenómeno sobre la calidad de vida de los

ciudadanos he tomado la población expuesta a índices Lden > 55 en los MER que han sido publicados que corresponde en la III fase y elaborados en 2016 ^{188 189}.

Al ordenar la población expuesta, de mayor a menor, en los distintos aeropuertos se observa que los tres que tiene mayor incidencia sobre la población son los aeropuertos de: Valencia, Adolfo Suarez Madrid-Barajas y Baleares. Con respecto al número de viviendas afectadas destacan Valencia y Adolfo Suarez Madrid-Barajas. En cuanto la zona afectada por un Lden mayor de 55 dB(A) es Madrid la que registra una mayor contaminación acústica con 171,53 Km². El total de la población afectada en estos aeropuertos es 1843 000 personas.

Nombre de Aeropuerto	Area (km2) expuesta a Lden > 55 (incluyendo las aglomeraciones)	Poblacion expuesta a Lden > 55 (incluyendo las aglomeraciones) (centenas)	Viviendas expuestas a Lden > 55 (incluyendo las aglomeraciones) (centenas)
Valencia	24,51	641	292
Madrid	171,53	426	172
Baleares	47,98	159	84
Santa Cruz de Tenerife	23,85	130	97
Málaga	35,03	124	50
Alicante	24,96	105	74
Las Palmas	11,38	82	38
Santa Cruz de Tenerife	7,72	82	36
Barcelona	31,12	44	26
Las Palmas	18,58	33	12
Baleares	8,16	17	9
Fuentes: Datos del mapa de ruido de aeropuertos 3ª fase. SICA	Total	1843	
Datos 2016			

¹⁸⁸ Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental en su art. 8 «a) Antes del 30 de junio de 2007 se habrán elaborado y aprobado por las autoridades competentes, mapas estratégicos de ruido sobre la situación del año natural [...] grandes aeropuertos existentes en su territorio».

¹⁸⁹ Ley del Ruido en su art. 16 dice que «los mapas de ruido habrán de revisarse y, en su caso, modificarse cada cinco años a partir de la fecha de su aprobación».

Aeropuertos	Poblacion expuesta a Lden > 55 (incluyendo las aglomeraci ones) (centenas)	Tráfico anual (operacione s/año)	Area (km2) expuesta a Lden > 55 (incluyendo las aglomeraci ones)	Viviendas expuestas a Lden > 55 (incluyendo las aglomeraci ones) (centenas)
Madrid	426	378.150	171,53	172
Barcelona	44	304.652	31,12	26
Baleares	159	197.639	47,98	84
Málaga	124	123.700	35,03	50
Las Palmas	33	111.996	18,58	12
Alicante	105	87.113	24,96	74
Baleares	17	72.503	8,16	9
Santa Cruz de	130	65.881	23,85	97
Vàlencia	641	62.798	24,51	292
Santa Cruz de	82	55.669	7,72	36
Las Palmas	82	54.632	11,38	38

En el cuadro anterior, he ordenado los datos, de mayor a menor, que corresponden al tráfico de operaciones, de los principales aeropuertos españoles. Así, podemos observar que el aeropuerto Adolfo Suarez Madrid-Barajas es el que más contaminación ambiental produce y el que más operaciones de tráfico tiene, pero no guarda siempre esa correlación el tráfico y la población expuesta. El aeropuerto del Prat de Barcelona es el segundo en el tráfico anual de operaciones, pero no ocupa la misma posición en la población expuesta a la contaminación acústica. Este indicio hace pensar que influye mucho la planificación urbanística de la ciudad en este tipo de contaminación.

En el mismo sentido se puede observar los datos del aeropuerto de Valencia que es el más ruidoso, en niveles de contaminación acústica superiores a 55 dB(A) L_{den} , y no es el que más tráfico tiene. Además, el aeropuerto de Las Palmas tiene mucho más tráfico que el de Valencia y es menos ruidoso.

Los MER, de los grandes aeropuertos españoles, para cumplir las especificaciones contenidas en el citado Real Decreto, ha seguido los pasos siguientes ¹⁹⁰:

1. La descripción general de la zona de estudio en la que se analizan las características principales de las infraestructuras que se deben examinar, y el entorno territorial en el que esta se enclava (art.33 del RZOE).
2. Elaboración de los planos de niveles sonoro para cada uno de los indicadores elegidos según la normativa de aplicación, para reflejar la afección acústica en las inmediaciones del aeropuerto.
 - La descripción los niveles de exposición de la población a los citados niveles sonoros, es decir cómo esos niveles sonoros repercuten sobre un entorno en concreto (anexo III del REVGA).
 - La realización de un análisis de los resultados de acuerdo con dos enfoques. Por un lado, se realizará identificarán los conflictos existentes entre los valores de exposición alcanzados y los objetivos legales de calidad acústica en función del uso del suelo fijados de acuerdo con la legislación nacional vigente. Por otro lado, se realizará una comparación de los resultados correspondientes a la fase III (2016) de los MER en relación con la fase II (2011), que permita valorar la evolución de la exposición acústica ocasionada por el aeropuerto en el periodo transcurrido entre ambos.
 - El último paso, consiste en la confección de las líneas estratégicas que definirán el plan de acción estratégico, asociado a la carta geográfica del ruido, de acuerdo con los trámites que exige el art. 22 de la Ley del Ruido.

La necesidad de elaborar y aprobar en el periodo de información pública de, al menos, un mes, los mapas de ruido correspondientes a los grandes aeropuertos, y fijaba en su disposición adicional primera un calendario de aplicación de esta medida. En virtud del art. 3, definiciones, se define en el apartado i) «gran aeropuerto» como:

¹⁹⁰ Estos pasos han sido realizados por todos los grandes aeropuertos.

«Cualquier aeropuerto civil con más de 50 000 movimientos por año, considerando como movimientos tanto los despegues como los aterrizajes, con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras».

Los MER consideran la distribución del ruido generado por las aeronaves en sus operaciones de aterrizaje y despegue, teniendo en cuenta son las siguientes consideraciones ¹⁹¹:

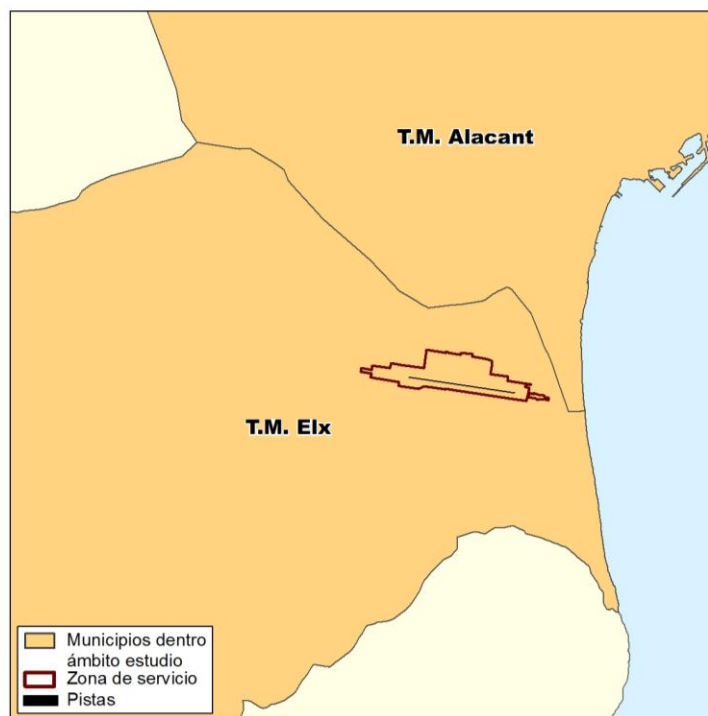
- las rutas nominales que se deberían utilizar en las operaciones de despegue y aproximación;
- las trayectorias reales que realizan los aviones en la actualidad;
- los trayectos promedio obtenidos del documento de Publicación Informática Aeronáutica (AIP) y nivel de dispersión;
- las cabeceras de pistas;
- las distintas rutas de acuerdo con los destinos y reparto del espacio aéreo;
- los tipos de aeronave;
- el numero de operaciones;
- los cambios climatológicos.

¹⁹¹ Mapas estratégicos de ruido de los grandes aeropuertos. *Aeropuerto de Alicante*. Ministerio de Fomento, Aena aeropuertos.

9.3.1 Aeropuerto de Alicante-Elche

9.3.1.1 Introducción

El aeropuerto de Alicante-Elche, conocido popularmente El Altet, se encuentra situado a unos 9 Km al suroeste de la ciudad de Alicante y alberga la cuenca baja del río Vinalopó. Se encuentra a una altura de unos 43,21 metros y ocupa una superficie aproximada de 315 hectáreas de terrenos pertenecientes mayoritariamente al término municipal de Elche y una pequeña parcela (correspondiente al radar) en Torremanzanas (Alicante). El ámbito territorial de los MER de ruido debe extenderse, como mínimo, hasta los puntos del territorio en el entorno y grandes aeropuertos, donde se alcancen, debido a la emisión de niveles de ruido propios, valores L_{den} de 55 dB, y valores L_n de 50 dB(A) (art. 9 del RZOE).



Fuente: Mapas estratégicos de ruido de los grandes aeropuertos. *Aeropuerto de Alicante*. Ministerio de Fomento, Aena aeropuertos.

Durante el año 2016, el aeropuerto registró un tráfico total de 12344 945 pasajeros, casi un 16,7 por ciento más que el año anterior, 87113 operaciones y 56461,45 toneladas de carga.

Se observa una gran estacionalidad en la actividad del aeropuerto, con valores punta en los meses de verano y menor número de pasajeros en los meses más fríos. En cuanto a los movimientos de aeronaves, siguen tendencias similares a los pasajeros. Han aumentado las aeronaves internacionales regulares y decaído el número de aeronaves no regulares.

Los dos municipios presentes en el ámbito de estudio, Alicante y Elche se encuentran englobados en aglomeraciones urbanas al sobrepasar los 100000 habitantes y cumplir los criterios concretos de densidad de población, de 3000 personas por Km², y de proximidad recogidos, igual o inferior a 500 m en la legislación de aplicación¹⁹².

Se han diferenciado tres periodos temporales para distribuir el tráfico previsto, de acuerdo con el horario operativo del aeropuerto. Los intervalos considerados mantienen la delimitación horaria especificada por la normativa vigente, correspondiente a la Ley del Ruido, el REVGA y el RZOE (anexo I.1.) que la desarrollan:

- periodo día: operaciones entre las 7:00-19:00 horas;
- periodo tarde: operaciones entre las 19:00-23:00 horas;
- periodo noche: operaciones entre las 23:00-7:00 horas.

En un día medio se producen 238,66 operaciones, de las cuales 168,46 se realizan durante el día, 49,25 por la tarde y 20,95 por la noche.

¹⁹² INE: Alicante en 2016 tenía 329988 habitantes y 201,3 Km² de superficie. Elche, por su parte, tiene 227659 habitantes y superficie 326,1 Km².

9.3.1.2 Resultados de la exposición

La ampliación del aeropuerto de Alicante supuso la formulación de una declaración de impacto ambiental, en la que se incluía la necesidad de elaborar un Plan de Aislamiento Acústico (PAA), para aquellas viviendas que cumplieran unos determinados criterios de exposición a niveles sonoros ocasionados por el aeropuerto¹⁹³. La delimitación del Plan de Aislamiento Acústico vigente se incluye en el anexo V: Isófona Plan de Aislamiento Acústico.

El número estimado de personas cuya vivienda está expuesta a niveles superiores a 55 dB(A) L_{den} , tiene el siguiente detalle:

- Alicante: 700 personas;
- Elche: 9900 personas.

Así, entre sus cometidos se incluye:

- La definición de índices de ruido y de vibraciones, sus aplicaciones, efectos y molestias sobre la población, así como su repercusión en el medio ambiente.
- Se delimitan los distintos tipos de áreas y servidumbres acústicas definidas en el art. 10 de la Ley del Ruido.
- Se establecen los objetivos de calidad acústica para cada área, incluyéndose el espacio interior de determinadas edificaciones.
- Se regulan los emisores acústicos y se fijan valores límite de emisión o de inmisión, así como los procedimientos y los métodos de evaluación.

¹⁹³ Resolución de 2 de septiembre de 2003 de la Secretaría General de Medio Ambiente, formuló la Declaración de Impacto Ambiental de las obras contempladas en el proyecto de “*Ampliación del aeropuerto de Alicante*” de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Aena) llevándose a cabo su publicación en el BOE de 30 de septiembre de 2003.

9.3.1.3 Identificación preliminar de zonas de conflicto

Se han considerado zonas de conflictos aquellas superficies en las que se superan los criterios de calidad fijados normativamente y sobre las cuales se deberá ejecutar alguna medida protectora o correctora. En esta fase de cartografiado estratégico no se ha incluido la caracterización del territorio en áreas acústicas, pero es posible realizar una identificación preliminar sobre los datos analizados que permitan establecer el punto de partida para el futuro plan de acción asociado en:

- aquellas viviendas que exceden los criterios de calidad fijados para las áreas «tipo residencial», es decir niveles sonoros que sobrepasan los $L_d > 65 \text{ dB(A)}$, $L_e > 65 \text{ dB(A)}$ o $L_n > 55 \text{ dB(A)}$;
- aquellos usos de carácter docente o sanitario que superan los criterios para áreas «tipo e», es decir, niveles sonoros que sobrepasan los $L_d > 60 \text{ dB(A)}$, $L_e > 60 \text{ dB(A)}$ o $L_n > 50 \text{ dB(A)}$.

En la elaboración de la III fase del MER se ha detectado un mayor número de población expuesta que a Torrellano y Altet, en el municipio de Elche, y el Centro Comunitario Urbanova en Alicante. Hay otros núcleos que aparecen expuestos, como la urbanización Bonavista en el municipio de Elche. Así en el MER II (2011) había expuestas, a más de 55 dB(A), en Alicante 500 personas y en el MER III (2016) ha pasado a 700 personas. También, en el municipio de Elche había en el MER II (2011) expuestas 6600 personas y han pasado a 9900 personas. Es el sexto aeropuerto español en contaminación acústica y ocupa la misma posición en operaciones de vuelo, como se puede observar en los cuadros demostrativos del apartado 9.3.

9.3.2 Aeropuerto Josep Tarradellas Barcelona-El Prat de Barcelona

9.3.2.1 Delimitación de la zona de estudio

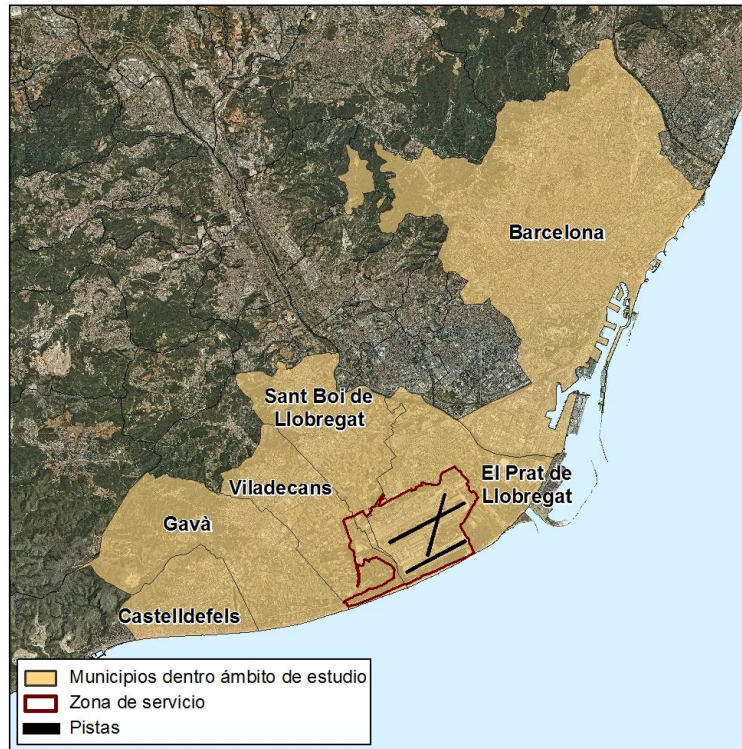
El área de estudio considerada en la elaboración de los Mapas Estratégicos de Ruido viene delimitada por la ubicación del aeropuerto, por la disposición de sus instalaciones, por sus rutas de acceso aéreo y por los niveles de tráfico que desarrolla.

El ámbito territorial que debe ser analizado por el MER, alcanzará los puntos del entorno del aeropuerto en los que se alcanzan los valores de inmisión de $L_{den} > 55$ dB(A) y $L_{noche} > 50$ dB(A). Los resultados del presente estudio permiten delimitar que este ámbito se extiende parcialmente sobre los siguientes municipios, nombrados de oeste a este: Castelldefels, Gavà, Viladecans, Sant Boi de Llobregat, el Prat de Llobregat y Barcelona.

9.3.2.2. Descripción del aeropuerto

El aeropuerto de Barcelona-El Prat se encuentra situado al suroeste de la Ciudad Condal y ocupa parte de los términos municipales el Prat de Llobregat, Viladecans y Sant Boi, como se puede comprobar en el mapa que se incluye en este apartado. Asentado en el delta del río Llobregat, ocupa una extensión 952,102 hectáreas, a 10 Km de la ciudad de Barcelona.

El MER III (2016) del aeropuerto estudia el impacto de la contaminación acústica en los términos municipales: Barcelona, Castelldefels, Gava, El Prat de Llobregat, Sant Boi de Llobregat y Viladecans.



Fuente: MER del aeropuerto de Barcelona. Ministerio de Fomento, Dirección G. de Aviación Civil.

La importancia económica que tiene para la zona, la podemos comprobar a través de los parámetros de actividad, como operaciones de despegue y aterrizaje, pasajeros y transporte de mercancías. Para ello, he tomado los datos registrados por el aeropuerto y utilizado para los MER de 2011 y 2016. Así como, la información disponible de Aena, sobre la actividad de 2018, que se puede observar en el siguiente cuadro:

<p>Evolución del tráfico del aeropuerto Barcelona-El Prat 2011 a 2018</p>

Tipo de actividades:	2011	2016	2018	% evolución 2018/2011
Pasajeros	34.398.226	44.154.722	57.891.340	168,30
Operaciones	303.054	307.863	335.651	110,76
Toneladas de carga	96.752	135.815	172.949	178,75

Fuente: Estadística de tráfico aéreo de Aena

Como podemos comprobar, entre los años 2011 y 2018, se ha producido un incremento de pasajeros del 68,30%, un 78,75 en las toneladas de carga y un 10% de operaciones de vuelo (movimientos de aeronaves).

Los datos expuestos en el cuadro anterior demuestran un aumento de la actividad económica catalana. En contraposición el aeropuerto, de Barcelona el Prat, no es de los más ruidosos por la población expuesta. El cuadro introductorio, de este apartado con datos del MER 2016, refleja que las personas expuestas a un Lden superior a 55 dB(A) eran 2 800 personas. Pero, aunque hay menos personas expuestas con respecto a otros aeropuertos, de manera absoluta y desde el punto de vista de la importancia de la actividad del aeropuerto con respecto a otros, estas personas tienen el derecho a ser protegidas frente a la contaminación acústica. Además, los niveles de contaminación acústica ambiental no se han reducido, sino que han aumentado.

Algunos de los municipios presentes en el ámbito de estudio se encuentran englobados en aglomeraciones urbanas al sobrepasar los 100 000 habitantes y cumplir los criterios concretos de densidad de población y de proximidad recogidos en la legislación de aplicación. Las aglomeraciones pueden ser de ámbito municipal o supramunicipal, estas últimas son el resultado de la agrupación de dos o más municipios vecinos que verifican los requisitos exigidos. En Cataluña, constituyen aglomeración de ámbito municipal o supramunicipal los municipios siguientes:

1. Àmbito municipal: Badalona, Santa Coloma de Gramenet, L'Hospitalet de Llobregat, Mataró, Lleida, Reus.
2. Àmbito supramunicipal:
 - Barcelonès: Barcelona junto con Sant Adrià de Besòs;
 - Baix Llobregat I: Esplugues de Llobregat junto con Cornellà de Llobregat, Sant Just Desvern, Sant Joan Despí y Sant Feliu de Llobregat;
 - Baix Llobregat II: Viladecans junto con Gavà y Sant Boi de Llobregat;
 - Gironès: Gerona junto con Salt;
 - Vallès Occidental I: Sabadell junto con Barberà del Vallès y Badia del Vallès;
 - Vallès Occidental II: Terrassa junto con Viladecavalls.

La distribución de operaciones del día medio, a lo largo de los tres periodos horarios se ha realizado teniendo en cuenta la acontecida sobre el año 2016. Los resultados muestran una media de operaciones:

- 841 operaciones total día;
- 567 operaciones durante el periodo día;
- 194 operaciones durante el periodo tarde
- 80 operaciones en el periodo noche.

9.3.2.3 Nivel de exposición a la contaminación acústica

En cuanto a la cuantificación de los niveles de exposición, por encima de 55 dB(A) L_{den} , se estima en 4400 personas expuestas. La población más afectada por el fenómeno de la contaminación aeroportuaria es la de Castelldefells con una estimación de 2900 personas y Gavà tiene 1600 personas¹⁹⁴. Además, hay 2900 personas afectadas que no residen en las aglomeraciones. Si comparamos los datos que aporta el MER II de 2011 y el MER 2016; se observa la siguiente evolución

¹⁹⁴ MER del aeropuerto de Barcelona fase III y correspondiente a 2016.

Castelldefels el nivel de personas expuestas ha aumentado de 1900 a 2900 y Gavá de 900 a 1600. En contraposición este aeropuerto es de los menos ruidosos, pues es el segundo aeropuerto español en nivel de actividad.

La ampliación del aeropuerto de Barcelona-El Prat supuso la formulación de una declaración de impacto ambiental en la que se incluía la necesidad de elaborar un Plan de Aislamiento Acústico (PAA) para aquellas viviendas que cumplieran unos determinados criterios de exposición a unos niveles sonoros ocasionados por el aeropuerto.

9.3.2.4 Identificación preliminar de zonas de conflicto

Como zona de conflicto se han considerado aquellas superficies en las que se superan los criterios de calidad fijados en la normativa y sobre las cuales se deberá ejecutar alguna medida protectora o correctora. En esta fase de cartografiado estratégico no se ha incluido la caracterización del territorio en áreas acústicas, pero es posible realizar una identificación preliminar sobre los datos analizados que permitan establecer el punto de partida para el futuro plan de acción asociado:

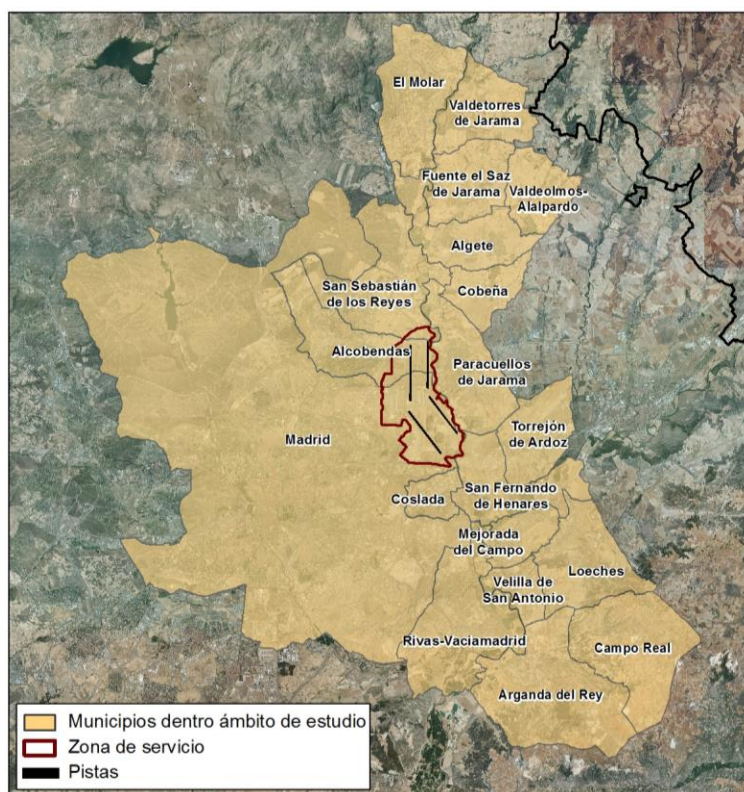
- aquellas viviendas que exceden los criterios de calidad fijados para las áreas «de suelo de uso residencial», es decir, niveles sonoros que sobrepasan los $L_d > 65 \text{ dB(A)}$, $L_e > 65 \text{ dB(A)}$ o $L_n > 55 \text{ dB(A)}$;
- aquellos usos de carácter docente o sanitario que superan los criterios para áreas «de predominio uso sanitario, educativo y cultural» es decir niveles sonoros que sobrepasan los $L_d > 60 \text{ dB(A)}$, $L_e > 60 \text{ dB(A)}$ o $L_n > 50 \text{ dB(A)}$.

9.3.3 Aeropuerto Madrid-Barajas Adolfo Suarez

9.3.3.1 Descripción del aeropuerto

El Aeropuerto de Madrid-Barajas se encuentra en el centro geográfico de la península ibérica, en la Comunidad Autónoma de Madrid. Se encuentra a una distancia de 12 km al noreste de la capital y ocupa una superficie aproximada de 1925 hectáreas distribuidas entre los municipios de Alcobendas, Madrid y Paracuellos de Jarama. En términos globales, el aeropuerto de Madrid-Barajas es el de mayor volumen de tráfico en España. Durante el año 2016 se realizaron 378150 operaciones, y pasaron por él más de 50 millones de pasajeros.

El tráfico del aeropuerto presenta una gran diversificación en relación con los de países origen y destino. Concretamente, del tráfico comercial operado durante el año 2016, el 28 % corresponde a operaciones nacionales. Dentro del tráfico internacional en el mismo periodo, el 72 % se produjo dentro de la Unión Europea y el 28 % en destinos fuera de ella.



Fuente: MER (2016) del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid Barajas ¹⁹⁵

El ámbito territorial que ha analizada, el MER III (2016) del aeropuerto, son las zonas del entorno en que se alcanzan los valores de inmisión de $L_{den} > 55 \text{ dB(A)}$ y $L_n > 50 \text{ dB(A)}$ (art 9 del REVGA).

La distribución de operaciones del día medio a lo largo de los tres periodos horarios se ha realizado teniendo en cuenta lo acontecida sobre el año 2016. Los resultados son los siguientes:

- una media total de 1033 operaciones diarias;

¹⁹⁵ De acuerdo a la delimitación realizada por el MER, la zona de estudio se extiende sobre los siguientes términos municipales: El Molar, Valdetorres de Jarama, Fuente El Saz de Jarama, Valdeolmos-Alalpardo, Algete y Cobeña al norte; San Sebastián de los Reyes, Alcobendas, Paracuellos de Jarama, Madrid, San Fernando de Henares y Coslada, en el entorno de las instalaciones aeroportuarias; y Torrejón de Ardoz, Mejorada del Campo, Rivas-Vaciamadrid, Velilla de San Antonio, Loeches, Campo Real y Arganda del Rey al sur.

- la media durante el día es de 710 operaciones;
- la media durante la tarde es de 231 operaciones;
- la media durante la noche es 91 operaciones.

9.3.3.1.1 Exposición al ruido

Se incluyen, a continuación, los resultados de exposición obtenidos para cada uno de los indicadores analizados. En este sentido, es necesario matizar que los municipios de Alcobendas, Rivas Vaciamadrid y Velilla de San Antonio pese a estar incluidos dentro del citado ámbito de estudio, no presentan población expuesta, tanto en los rangos acústicos como en ninguno de los indicadores analizados.



Fuente: MER del aeropuerto de Madrid

En la región norte y oeste, este es el número estimado de personas, por municipios, cuya vivienda está expuesta a cada uno de los rangos siguientes de valores de L_{den} superior a 55 dB (A):

- Algete: 2100 personas expuestas;
- Cobeña: 100 personas expuestas;
- Fuentes el Saz: 600 personas expuestas;
- San Sebastián de los Reyes: 400 personas expuestas.

En la región sur y este el número estimado de personas, por municipios, cuya vivienda está expuesta a cada uno de los rangos siguientes de valores de L_{den} superior a 55 dB (A):

- Campo Real 100 personas expuestas;
- Coslada: 2200 personas expuestas;
- Mejorada del Campo: 22200 personas expuestas;
- Paracuellos de Jarama: 1200 personas expuestas.

En la región meseta el número estimado de personas, por municipios, cuya vivienda está expuesta a cada uno de los rangos siguientes de valores de L_{den} superior a 55 dB (A):

- Loeches: 100 personas expuestas;
- San Fernando de Henares 13500 personas expuestas;
- Torrejón de Ardoz 100 personas expuestas.

En la región meseta el número estimado de personas, por municipios, cuya vivienda está expuesta a cada uno de los rangos siguientes de valores de L_{den} superior a 55 dB (A): Madrid tiene 800 persona expuestas.

En la información aportada, en este apartado, hemos visto que son miles las personas afectadas. Estas informaciones son básicas para que, en base a ellas, las administraciones competentes elaboren los planes de acción y se solucionen estos

problemas que tienen incidencia en la salud de las poblaciones afectadas. Los niveles de molestias que experimentan los ciudadanos pueden ser en realidad sensiblemente superiores. Hay que tener en cuenta que la medición se realiza en base a promedios (L_{den} , L_d , L_n) y no el nivel máximo de ruido. Además, en cualquier caso, el nivel máximo que fija el RZOE es de 85 dB(A) que representa un nivel de molestias peligroso para la salud humana.

9.3.4 Aeropuerto de Bilbao

El aeropuerto de Bilbao se encuentra ubicado a 12 km al norte de la capital vizcaína, abarcando la superficie de los términos municipales de Erandio, Derio, Loiu, Sondika y Zamudio.

Es uno de los grandes aeropuertos españoles por número de operaciones de aterrizaje y despegue realizados en 2011 que fueron más de cincuenta mil. Ocupó en ese año el puesto doce por volumen de tráfico aéreo y el catorce en tráfico de pasajeros¹⁹⁶. El último MER publicado es el del 2011 y corresponde a la fase II¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Estadísticas Aena.

¹⁹⁷ Consulta realiza en el SICA con fecha 11 de mayo 2019.



Fuente: MER II (2011) del Aeropuerto de Bilbao. Ministerio de Fomento.

Aena aeropuertos.

Las fuentes consideradas de cara a la modelización informática corresponden a las operaciones de aterrizaje y despegue de aeronaves con origen y destino en el aeropuerto de Bilbao. La base de estas operaciones radica en el campo de vuelos, que consta de dos pistas. Como puede observarse en la siguiente tabla, en el aeropuerto de Bilbao existe un predominio del uso de las pistas de orientación 12-30 siendo la operativa hacia el oeste la más habitual.

Aeropuerto de Bilbao		
Configuración de cabezeras (año 2011)		
Cabecera	Aterrizaje	Despegues
10	0.09%	0,06%
28	0,00%	0,18%
12	17,91%	20,21%
30	82%	79,55%
Fuente: Base de datos PALESTRA 2011		

La distribución de operaciones del día medio a lo largo de los tres periodos horarios se ha realizado teniendo en cuenta lo acontecida sobre el año 2011. Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

- media total de operaciones diarias: 149;
- media durante el periodo día: 109;
- media durante el periodo tarde: 36;
- media de operaciones durante la noche 4.

Población expuesta. Indicador Lden								
Municipios								
Rango	Derio	Erandio	Leioa	Lezama	Loiu	Sondika	Zamudio	Total
55-60	300	400	100	800	600	100	900	3200
60-65	1500	100	0	0	600	0	1600	3800
65-70	1000					100		1100
70-75								0
>75								0
	2800	500	100	800	1200	200	2500	8100

Fuente: MER aeropuerto de Bilbao. Aena aeropuertos.

El cuadro anterior describe que hay 8100 personas afectadas. Los términos municipales más afectados son los de Derio y Zamudio. Hay que tener en cuenta la

población de estos municipios para poder tener una valoración relativa de la incidencia. Según datos del INE 2017¹⁹⁸, Derio, Zamudio y Loiu, que pertenecen al Gran Bilbao, tienen, respectivamente, 6404, 3217 y 2361 habitantes. En contraposición, el gran Bilbao tiene una población en su conjunto de 85733¹⁹⁹.

9.3.5 Aeropuerto de Valencia

El aeropuerto se encuentra a 8 Km. de la ciudad de Valencia y esta ubicado en los términos municipales de Manises y Quart Poblet. Se le conoce popularmente como el aeropuerto de Valencia-Manises.

La delimitación realizada por el MER de la zona de estudio se extiende parcialmente sobre los siguientes términos municipales: Aldaia, Manises, Mislata, Quart de Poblet, Riba-roja de Túria, Valencia y Xirivella. Su localización en relación con el aeropuerto de Vale.

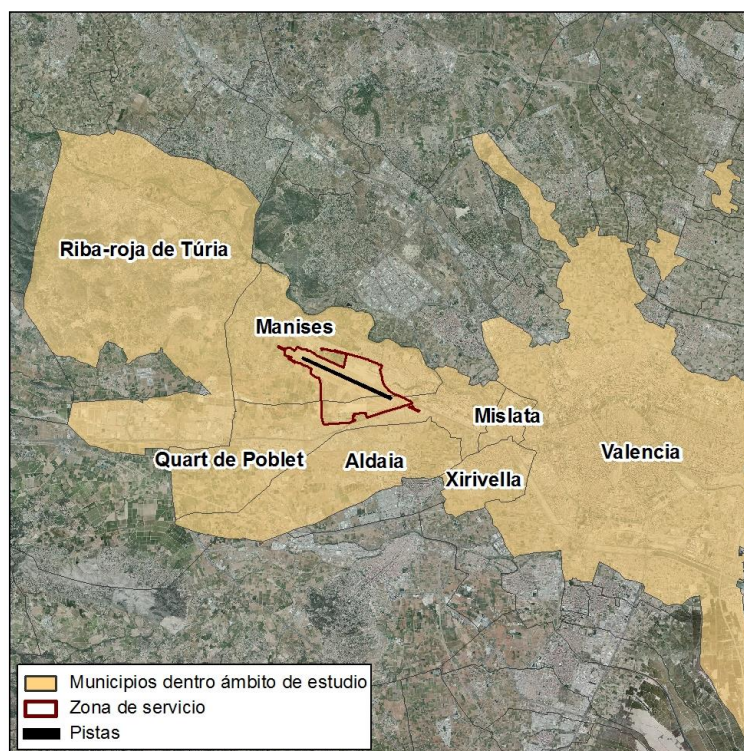
El aeropuerto ocupa la posición novena en el numero de operaciones en España, durante el año 2016, pero genera la mayor contaminación acústica de todos los grandes aeropuertos españoles con 64100 persona expuestas a un Lden superior a 55 dB(A), pero la exposición desciende bruscamente a partir de los 65 dB(A). Además, los niveles de ruido son altos en proporción al numero de operaciones de aterrizaje y despegue.

¹⁹⁸ <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2905>. Consulta realizada el 10 de mayo 2019.

¹⁹⁹ http://www.eustat.eus/elementos/not0015754_c.pdf. Consulta realizada el 10 de mayo 2019.

Aeropuertos	OPERACIONES	
	Total	% Inc. 2016 /s 2015
ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	378.151	3,1%
BARCELONA-EL PRAT	307.863	6,6%
PALMA DE MALLORCA	197.640	10,9%
MALAGA-COSTA DEL SOL	123.715	13,6%
GRAN CANARIA	112.000	11,5%
ALICANTE-ELCHE	87.116	17,6%
IBIZA	72.503	12,2%
TENERIFE SUR	65.882	12,7%
VALENCIA	62.804	6,4%

Fuente: Aena estadística 2016.



Fuente: MER III (2016) de Valencia

El número de operaciones media por día tiene el siguiente detalle:

- 173 totales;
- 114 día;
- 38 tarde;
- 21 noche.

En cuanto a las personas expuestas a niveles de Lden por encima de los 55 dB(A) hay 641000 en determinados municipios. El detalle por municipios es el siguiente:

- Aldaia 4600;
- Manises 3500;
- Mislata 800;
- Quart de Poblet 10800;
- Riba-Roja de Túria 500;
- Valencia 16300;
- Xirivella 27500.

Además, el número de personas expuestas que presentaba el MER II (2011) era de 344000 personas expuestas y ha pasado con el MER III (2016) a 642000 personas expuestas. En consecuencia, se ha producido un incremento de los niveles de exposición del 86% en 2016 con respecto a los niveles del 2011. La proximidad de la ciudad de Valencia y aeropuerto implica un mayor impacto sobre la población

9.3.6 Conclusiones sobre los MER de los grandes aeropuertos

Los aeropuertos ejercen una gran influencia en el desarrollo económico y social en su área de influencia y generan empleo y servicios. La aproximación de núcleos urbanos al entorno de los aeropuertos unido al incremento del tráfico aéreo ha producido un incremento de la población afectada por el ruido convirtiéndose la contaminación acústica en un gran problema para los aeropuertos llegando en algunos casos a limitar su ampliación y capacidad operativa por el rechazo social.

La distancia entre los aeropuertos y las zonas residenciales determina los niveles de ruido. Cuando las posibilidades de la planificación de los usos de suelo y los procedimientos de atenuación del ruido se han agotado, la reducción del ruido mediante restricciones operativas es el único camino que le queda a los aeropuertos.

Las restricciones de los aeropuertos han llevado a los fabricantes de aviones a

producir aeronaves más silenciosas. En un mundo competitivo como es el de la aviación comercial, cumplir la normativa contra el ruido evita multas y administrativas o tasas de aeropuerto más caras.

Además, obligados por la Ley del Ruido y su desarrollo reglamentario, los aeropuertos deben realizar su estudio de impacto acústico cuando se producen ampliaciones o cambios en la configuración de estos. Los MER de los aeropuertos deben contener estos impactos acústicos.

Los mapas de los aeropuertos pueden ser elaborados a través de mediciones o cálculos con modelos de predicción. Considerando la gran extensión de las áreas afectadas por la contaminación acústica de los aeropuertos, la forma más práctica es la modelización.

Para la realización del modelo se requieren datos como son ¹:

- La información de las características del aeropuerto:
 - las coordenadas geográficas del estudio;
 - las coordenadas de las cabeceras de cada una de las cabeceras de pista;
 - la temperatura;
 - otros valores meteorológicos que incidan en la contaminación acústica;
 - altitud.
- Los niveles y tipo de tráfico aéreo:
 - número de operaciones, por cada tipo de aeronave, durante los diferentes periodos del día;
- Tipos de trayectorias:
 - las trayectorias realizadas en las operaciones de vuelo en un aeropuerto;
 - se distinguen trayectorias de despegue y aterrizaje;

- por cada tipo de aeronave y por cada periodo del día;
- el número de operaciones;
- dispersión de las aeronaves de las rutas nominales o previstas.
- Procedimiento de vuelo:
 - cómo ha volado el avión en términos de potencia, altura, velocidad, etc.;
- Población:
 - el censo de residentes;
 - la distancia entre el avión y el punto de recepción del ruido o lugar donde se encuentra ubicada físicamente la población.
- Resultados que se obtienen son los siguientes:
 - niveles de ruido en los distintos puntos de la zona de influencia;
 - contorno del ruido;
 - mapas de conflicto que indican donde se superan los límites de ruido;
 - población expuesta a los diferentes niveles de ruido;
 - número de personas afectadas o altamente afectadas.

La planificación y gestión de los usos del suelo es el instrumento prioritario para reducir la contaminación acústica producida por los aeropuertos. La adecuada utilización del suelo que rodea los aeropuertos es, a priori, el modo más sencillo de proteger para proteger las personas del impacto acústico. La zonificación es una

medida que va en este sentido al determinar las zonas de especial protección como son las zonas hospitalarias, culturales o educativas y las residenciales.

El objeto de los MER tiene que estar orientados a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y los niveles de inmisión que superan los 55 dB(A) están por encima de lo que recomienda la OMS y se deben corregir.

A lo largo de este capítulo hemos visto que hay muchas personas expuestas a niveles superiores a los 55 dB(A) L_{den} . Este índice representa el promedio día, tarde y noche de contaminación acústica, pero a lo largo del día, también, se producen niveles máximos de ruido. La norma establece unos niveles altos de permisividad para las infraestructuras aeroportuarias²⁰⁰. Estos niveles máximos de ruido suponen una merma importante de la calidad de vida de las personas afectadas. El nivel de molestia es agravado por la frecuencia con que se producen los hechos que son el número de operaciones de despegue y aterrizaje de las aeronaves.

El RZOE establece para los sectores con predominio de suelo residencial dB(A), unos límites de emisiones que son durante el día 65 dB(A) y durante la noche 55 dB(A). Esto no quiere decir que no se produzcan molestias por debajo de esos índices, como afirma la OMS y constaba en el libro verde. Además, la Ley del Ruido afirma en su preámbulo que «los cambios en las mejoras técnicas disponibles que puedan reducir significativamente los índices de emisión sin que generen costes excesivos» y luego dice que «Cuando, como consecuencia de importantes cambios en las mejoras técnicas disponibles, resulte posible reducir los valores límite sin que ello entrañe costes excesivos, el Gobierno procederá a tal reducción» (art. 11 de Ley del Ruido).

En contraposición, los sectores de territorio afectados al funcionamiento de infraestructuras de transporte aéreo las pueden quedar gravados por servidumbres acústicas (art. 10 de la Ley del Ruido). Así, la servidumbre del aeropuerto de Barcelona que cito como ejemplo, en su art. 1 dispone que «La zona de servidumbre acústica comprende el territorio del entorno del aeropuerto delimitado exteriormente

²⁰⁰ Los valores máximos de inmisión: 80 dB(a) para sectores del territorio con predominio de suelo de uso sanitario, docente y cultural y 85 dB(A) para sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial (tabla A2 del Anexo III del RZOE).

por las curvas de nivel correspondientes a los índices acústicos $L_d \geq 60$ dB, $L_e \geq 60$ dB y $L_n \geq 50$ dB que representan el nivel de ruido generado por el funcionamiento de la infraestructura aeroportuaria»²⁰¹ y luego afirma que se encuentran comprendidos en el área afectada los municipios de Barcelona, Gava, El Prat de Llobregat, Sant Boi de Llobregat y Viladecans ²⁰².

Los aeropuertos reflejan muy bien el conflicto entre el crecimiento económico, la contaminación acústica y, por otra parte, la calidad de vida, la salud²⁰³. El crecimiento sostenible representa el equilibrio entre los dos puntos de vista poniendo en valor la vida y la dignidad de las personas. Hay medidas que están en el origen del problema como son los estudios previos, la planificación urbanística y las licencias. Luego están las medidas correctivas una vez que el problema está creado que veremos en los planes de acción.

La cuestión de las competencias tiene sus repercusiones en la lucha contra la contaminación acústica. Una vez se crea el derecho de servidumbre a favor del administrador de las infraestructuras el ayuntamiento pierde las competencias sobre el ruido producido por las aeronaves.

Los MER son el paso previo para la realización de los planes de acción que veremos en el capítulo siguiente. Los planes de acción se configuran como el instrumento para determinar las medidas a aplicar y para corregir los problemas de contaminación acústica.

²⁰¹ Orden FOM/3320/2010, de 16 de noviembre, por la que se aprueban las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Barcelona (BOE nº 311).

²⁰² OMS aconseja: «*For average noise exposure, the GDG strongly recommends reducing noise levels produced by aircraft below 45 dB L_{den} , as aircraft noise above this level is associated with adverse health effects*».

²⁰³ Al respecto, podemos citar sentencias importantes del TEDH como las recaídas en los casos Powell y Rayner c. el Reino Unido y Hatton c. el Reino Unido, estudiadas por la doctrina. Citaré en este momento los trabajos de Lorenzo Martín-Retortillo, «El ruido de los grandes aeropuertos en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», RVAP 40-1, 1994, 103-120; y Omar Bouazza Ariño, «Jurisprudencia ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1978-2006», *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2006.

CAPÍTULO VIII

LOS PLANES DE ACCION CONTRA EL RUIDO

1. Concepto

Los planes de acción son uno de los principales instrumentos de prevención y corrección que la Ley del Ruido prevé²⁰⁴. Las autoridades competentes deben elaborar planes de acción encaminados a afrontar las cuestiones relativas al ruido y los efectos en su territorio. La Directiva sobre la evaluación y gestión del ruido establece que los planes de acción tendrán como base los MER, ya que aportan metodología criterio e información que orientan las políticas y estrategias, y que aplican las administraciones pertinentes en materia de planificación urbanística y contaminación acústica. Herrera del Rey afirma que tanto los mapas de ruido como los planes de acción elaborados en base a los primeros son «instrumentos parciales y urbanísticos donde la erróneamente la valoración política ha disminuido su eficacia correcta»²⁰⁵²⁰⁶. En esta línea de comentarios sobre la falta de voluntad política para la solución de los problemas de ruido, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer afirma que «hay Administraciones que actúan con toda coherencia y logran con normalidad la auspiciable situación de respeto recíproco, el ambiente urbano en el que los ruidos que nos ocupan resultan contenidos; hay ejemplos valiosos de previsiones elaboradas con todo cuidado, lo mismo que es dable observar prácticas concretas que con naturalidad mantienen contenidos los abusos [...] Administraciones que, para el caso, es como si no existieran. Sorpresa, imprevisión, falta de dotes para abordar, descuido, son frutos que no escasean en la viña del Señor».

La ley del Ruido dedica, el capítulo III a la prevención y, la sección segunda del mismo a los planes de acción en materia de contaminación acústica. Lucía Casado

²⁰⁴ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, «La prevención y corrección del derecho ambiental», *El Derecho contra el ruido*, Dir. Alenza García, José Francisco, Pamplona: Civitas, 2013, pág. 173.

²⁰⁵ J.J. Herrera del Rey, «El ruido estado de la cuestión», *Diario La Ley*, nº 7326, 22 de enero de 2010.

²⁰⁶ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «La defensa frente al ruido ante el tribunal constitucional (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla)», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pág. 210.

Casado opina que «son instrumentos intermedios que pueden ser tanto preventivos como correctores»²⁰⁷. En este sentido, la Ley del Ruido define como fines de los mapas de ruido permitir la evaluación global de la exposición a la contaminación acústica de una determinada zona, permitir la realización de predicciones y permitir la adopción fundada de planes de acción y medidas correctoras que sean adecuadas (art. 15 de la Ley del Ruido). En consecuencia, los planes de acción son instrumentos preventivos cuando se basan en predicciones y correctores si, en los mapas, se detecta la superación de los límites objetivos de calidad acústica.

En mi opinión, la elaboración de los mapas de ruido y los planes de acción va en la buena dirección para conseguir varios objetivos como:

- tener un diagnóstico de los problemas acústicos;
- que la sociedad esté informada sobre estos instrumentos que pueden aportar una información objetiva y que sirven para corregir la contaminación;
- fomentar una actitud crítica y constructiva para atajar los problemas de los ruidos en las ciudades.
- hacer públicas las medidas que se proponen para alcanzar los objetivos de calidad acústica que proponga la norma aplicable y las recomendaciones de la OMS.

2. Fines y contenidos de los planes

Los planes de acción en materia de contaminación acústica deben tener por finalidad la identificación de los problemas y establecimientos de las medidas preventivas y correctoras necesarias para mantener los niveles sonoros por debajo de las normas de calidad o inmisión acústica. Los planes de acción tendrán los siguientes objetivos (art. 23.1 de la Ley del Ruido)²⁰⁸:

²⁰⁷ Lucía Casado Casado, «Los mapas de ruido», *Comentarios a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre* (dir.ª: B. Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004, pág. 207.

²⁰⁸ Lucía Casado Casado, *Op. cit.*, pág. 233.

- afrontar globalmente los problemas en las áreas acústicas;
- determinar las acciones prioritarias que se han de realizar cuando se superen los valores límites de inmisión y emisión;
- la protección de las zonas tranquilas cuando se presentan aglomeraciones.

3. Procedimiento de elaboración de los planes

El objeto de este proceso es garantizar la participación de los ciudadanos, interesados o no, en la elaboración de los planes de acción en consonancia con la cada vez mayor necesidad de que todos los ciudadanos puedan participar en aquellas decisiones tengan incidencia ambiental. En cualquier caso, se deberá tener en cuenta en su elaboración y procedimiento de aprobación los principios de información y participación, de acuerdo con lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, de Información, Participación y Acceso a la Justicia en Materia Ambiental.

La ley postergó la determinación del contenido mínimo de los planes al ulterior desarrollo reglamentario. La previsión que establece la ley, con respecto a los planes es su ámbito temporal, 5 años, y la posibilidad de que los planes puedan contener la determinación de zonas de protección acústica especiales cuando los mapas de ruido así lo justifiquen en aras de una mejor protección y prevención sobre la contaminación acústica.

El desarrollo reglamentario al que remite la Ley del Ruido, a través del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, establece los requisitos mínimos de los planes de acción. Señala que los planes deben determinar su ámbito territorial, autoridad responsable, valores límites, número de personas expuestas, resumen del cartografiado del ruido y aspectos en los que se debe mejorar, como alegaciones u observaciones recibidas en el trámite de información pública, y medidas que se aplicarán para la reducción de la contaminación acústica y proyectos en preparación; así como las actuaciones previstas para los próximos cinco años, incluyendo las medidas para mantener las zonas tranquilas a largo plazo. Deben incluir la información económica si está disponible: presupuestos, evaluación coste-eficacia o coste beneficios. Y, además, contendrán las disposiciones previstas para evaluar la

aplicación y los resultados de su plan de acción.

Algunas medidas que pueden prever las autoridades dentro de sus competencias son las siguientes: la regulación del tráfico, la ordenación del territorio, la aplicación de medidas técnicas en los focos emisores, selección de fuentes más silenciosas, reducción de la transmisión de sonido y medidas e incentivos económicos. Contiene algunas previsiones añadidas respecto a lo previsto en la Directiva, como las medidas que ya se aplican y proyectos en preparación y el resultado de las alegaciones derivadas del trámite de información pública en su proceso de elaboración.

4. Medidas preventivas y correctoras

Aunque las medidas tienen que adaptarse a las circunstancias de cada caso, sí que pueden señalarse algunas generales:

- La denegación de licencias en las zonas donde se concentran el ruido ambiente, como pueden ser las concentraciones hoteleras o centros de diversión, aunque estos centros estén debidamente aislados. De esta forma se podrían evitar los ruidos producidos en la calle que tienen una fuerte incidencia sobre las molestias sobre los residentes en esas zonas.
- Según la Agencia de Medio Ambiente Europea²⁰⁹, el tráfico es el principal causante de la contaminación acústica en vías urbanas. Entre las medidas técnicas aplicables, pueden citarse como medidas correctoras como la instalación de pantallas acústicas en vías rápidas cercanas a zonas residenciales, evitar la propagación del ruido hacia los receptores o el asfaltado con pavimento especiales (asfalto reductor de sonido) que amortiguan el ruido derivado del tráfico rodado. El informe de la Comisión del Parlamento Europeo y al Consejo Europeo del Comité de Regiones sobre el ruido ambiental de 16 de febrero 2012, destaca (en su considerando 15), las ventajas que se derivan de combatir el ruido en la fuente y reducir los gastos en que incurren los ayuntamientos y los responsables de la red viaria en

²⁰⁹ Consulta realizada el 12.12.2018:
recuperado de: <https://www.eea.europa.eu/themes/human/noise/sub-sections/noise-fact-sheets/noise-country-fact-sheets-2017/count>.

pantallas y asfalto. Se apuesta por una política europea ambiciosa que debería incluir medidas más exigentes sobre las emisiones para todo tipo de máquinas y vehículos. En lo que se refiere, a los vehículos y máquinas existentes, debería incentivarse la sustitución por modelos menos ruidosos. Así mismo, el comité aconseja que se desarrollen métodos de prueba de los vehículos y máquinas en situación real sobre el terreno y no solo en el banco de pruebas. También, el informe considera que la mejora en la producción de neumáticos silenciosos puede tener una especial incidencia la utilización de transportes menos ruidosos, como los vehículos híbridos y eléctricos, y más sostenibles. Se señalan, también, otras medidas en zonas peatonales, carriles bici, en la limitación del tráfico de automóviles y su velocidad, y en la integración de las cuestiones medioambientales en la contratación pública. Igualmente, todo ello se ha practicado en muchos casos, se ha desviado el tráfico de los núcleos urbanos, carreteras de circunvalación y en el soterramiento, en el establecimiento de zonas no edificables o con fuertes restricciones a la edificación a ambos lados de las vías interurbanas, en la sincronización de semáforos, creación de calles con sentido único que consiguen mitigar el problema. También puede ser una buena medida la limitación estricta de la velocidad.

- Estrechar la vigilancia sobre los focos emisores industriales, tanto si son de carácter fijos como móviles.
- La realización de campañas de comprobación de que las piezas de los vehículos y, especialmente, de que los tubos de escape de las motos están homologados y respetan los niveles de emisión llegando, en caso de incumplimiento, a la inmovilización automática de vehículos ruidosos, a través de las correspondientes ITV y la vigilancia policial. Igualmente, en aquellos casos en que el ruido del tráfico rodado afecte notoriamente a la tranquilidad de la población, se deben señalar por la Administración competente las vías en las que algunas clases de vehículos no puedan circular o que puedan hacerlo de forma restringida en horario y velocidad si emiten niveles de contaminación acústica superiores a los establecidos en la zona. Esta limitación concierne a todo tipo de maquinaria como trenes, barcos,

aeronaves y las maquinas que utilizan los Ayuntamientos para la prestación de servicios en la ciudad, como puedan ser máquinas corta césped, aspiradoras, fregadoras, etc. En este caso, podemos traer a colación la obligación municipal de compatibilizar el servicio público con los derechos fundamentales que concluyen, que escoger la solución más económica no es una decisión municipal discrecional cuando se pone en riesgo la salud o el derecho a la intimidad en el domicilio de los ciudadanos. (sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de noviembre de 2007²¹⁰).

- Los propios servicios municipales o comarcales de transporte público y recogida de residuos deben dar ejemplo mediante el empleo de vehículos menos ruidosos, y, en cualquier caso, deben de respetar los límites acústicos establecidos.
- Igualmente, las obras públicas en sus pliegos de cláusulas deben exigir el empleo por parte del contratista de maquinaria homologada primando incluso aquellas proposiciones que emplean una maquinaria menos ruidosa en la ejecución de las obras.
- Restringir los horarios para la realización de las obras domiciliarias y públicas y, por supuesto, por supuesto prohibir cualquier tipo de obra nocturnas salvo casos graves de extrema y urgente necesidad debidamente motivada.
- Evaluar el impacto ambiental en el proceso de planificación de nuevas carreteras.
- Las exigencias de mayores niveles de aislamiento en las nuevas edificaciones, especialmente en la zona donde los objetivos de calidad acústica no se cumplan.
- En la normativa autonómica también se prevén estos instrumentos

²¹⁰ STS 8509/2007, de 26 de noviembre de 2007 y [Ref. Iustel: §273725]. Obligación municipal de compatibilizar el servicio público y los derechos fundamentales.

denominados *planes de acción*, que veremos en el análisis transversal.

También requiere de gran importancia el eficaz cumplimiento por parte de las autoridades competentes, especialmente en el ámbito local, del control e inspección administrativa. Se trata de comprobar que diferentes focos o establecimientos emisores cuentan con todos los permisos y que cumplen las limitaciones establecidas en los mismos. No debe bastar con que haya una licencia otorgada o declaración responsable para entender que una actividad es inocua o no susceptible de generar daños ni molestias. En estos casos, se hace necesario erradicar y poner fin a estas actividades molestas, para que las inspecciones sean efectivas es necesario, que se sorprenda *in fraganti* al infractor, y realice la medición de manera correcta desde un punto de vista técnico y con el sonómetro homologado. Son en las ciudades donde se producen estas infracciones con más frecuencia, por tanto, donde compete a los ayuntamientos dotándose con profesionales cualificados y proporcionándole los medios necesarios para cumplir sus obligaciones. Para que pueda ser sorprendido *in fraganti* el infractor, las zonas contaminadas, o sospechosas de serlo, deberían estar monitorizadas para que estas situaciones puedan controlarse con facilidad, aplicando el principio constitucional de eficacia y en consecuencia los medios técnicos disponibles en la actualidad.

5. Análisis de planes de acción para las grandes aglomeraciones

La mayor parte de los conflictos originados por la contaminación acústica que se generan en los municipios y causan el mayor número de población expuesta a esta tienen que ver con el tráfico urbano y las carreteras. Los planes no tienen una receta común para todos los municipios, sino que deben adaptarse a la problemática de cada caso. No obstante, hay que decir que muchos de los problemas son bastante genéricos. La medición objetiva de los resultados es un fenómeno de suma importancia para poder alcanzar los objetivos y la mejora continua de estos problemas sociales y humanos.

He tomado como referencia para este análisis ayuntamientos que han publicado, sus planes de acción en la web del sistema de información de la contaminación

acústica (SICA)²¹¹. A través de los planes se genera mucha información sobre la forma en que se afrontan por parte de las Administraciones Públicas las zonas de conflicto. Siendo, estas últimas, aquellas en las que se superan los límites de contaminación acústica establecidas por el ordenamiento jurídico. La observación de los casos concretos enriquece el conocimiento teórico. Decía, el premio nobel, Ramón y Cajal que la observación es la base de la ciencia^{212 213}.

5.1 Ayuntamiento de Alcobendas

En este capítulo ejemplificaremos lo ya visto anteriormente con el análisis de casos concretos, como el del Ayuntamiento de Alcobendas y su metodología para poder por establecer objetivos, los niveles de reducción previsto, la estimación de la inversión necesaria, la zona de actuación y, por último, un medidor o indicador de los logros obtenidos, así como la descripción de las medidas que se proponen. Por ejemplo, en el caso de las campañas de concienciación, se establecen como indicadores el número de campañas realizadas y el resultado de la encuesta de movilidad.

La estrategia del Plan de Acción de Mejora del Ambiente Sonoro tiene como misión incluir la variable del ruido en la toma de decisiones de los planes previstos y en desarrollo, además de poner en marcha actuaciones propias del plan de mejora para obtener una información más fiable, para poder conocer mejor la problemática, prevenir y corregir la contaminación acústica mediante actuaciones concretas, como la educación y concienciación por parte de la ciudadanía y de los entes implicados en el éxito del plan de mejora acústica, que dependen de su participación. El plan ha elaborado medidas para reducir el ruido aplicable a actividades como: adelantar los horarios de cierre de locales, control, inspección y tramitación de quejas.

En lo que se refiere a las medidas para obtener resultados más acordes con la realidad y un mejor conocimiento de la problemática, considera necesario definir los puntos de recogida de datos del tráfico y la monitorización de algunas calles que

²¹¹ Consulta realizada el 4.5.2018.

²¹² Consulta realizada el 8.04.2018: https://cvc.cervantes.es/ciencia/cajal/cajal_reglas/capitulo_07.htm.

²¹³ Ramón y Cajal «observar sin pensar es tan peligroso como pensar sin observar» en *Fundamentos de Psicobiología*, Agueda del Abril Alonso y otros, Madrid: Sanz y Torres, 2011, pág. 10.

resulten de interés.

En cuanto a las medidas tomadas por el ayuntamiento de Alcobendas, para reducir las emisiones acústicas en el tráfico propone mejoras en la infraestructura del transporte, la potenciación del transporte público y de la movilidad no motorizada, la peatonalización de calles céntricas o con niveles especialmente conflictivos en este tema, la sustitución de pavimentos defectuosos, medidas de control de velocidad, regulación y centralización semafórica para dar fluidez al tráfico y control de estacionamiento.

El plan propone una serie de indicadores para evaluar la aplicación de las acciones previstas en su plan de acción como el porcentaje de población que utiliza el transporte, la que se desplaza peatonalmente y en medios no motorizados, multas realizadas por exceso de velocidad y calles o superficies no peatonalizadas²¹⁴.

5.2 Ayuntamiento de Alicante

En el caso del plan de acción de la ciudad de Alicante, se distinguen diferentes programas:

- Desarrollo urbano y territorial: incorporación de los criterios acústicos en la planificación de los usos de suelo y del equipamiento de infraestructuras.
- Edificación sostenible: control de las licencias urbanísticas garantizando el cumplimiento del CTE y del DBHR y estudios predictivos del nivel de ruido en la zona de ubicación del nuevo edificio a través de las mediciones en el lugar físico, para ver si son necesarias medidas de aislamiento adicionales.
- Aplicación del Plan de Movilidad Sostenible del ayuntamiento: su finalidad es incrementar los desplazamientos no motorizados y en los transportes públicos para reducir la contaminación acústica. En consecuencia, establece medidas como:
 - limitar los accesos al centro de la ciudad;

²¹⁴ Consulta en la web SICA realizada con fecha 12 de mayo 2019. Plan de Acción para la mejora del ambiente sonoro en el municipio de Alcobendas, Resumen del documento de octubre 2011, fase II.

- peatonalizar de las calles y redistribuir de los flujos de tráfico rodado;
 - regularizar el sentido de la circulación para descongestionar la ciudad;
 - control de los semáforos centralizado que permita a los vehículos circular sin paradas a una velocidad determinada por un itinerario determinado;
 - mejorar el transporte colectivo, para ello carril bus, disminuir de los tiempos de espera e informar al usuario;
 - mejora de la movilidad ciclista;
 - ampliar zonas de estacionamiento limitado para evitar el tráfico para la búsqueda de aparcamiento;
 - incluir el ruido como variable para tener en cuenta en las concesiones de transporte colectivo: aislamiento del motor, reforma en escape y sustitución de neumáticos;
 - estudiar los incentivos para vehículos de bajo impacto acústico;
 - programa de sustitución de vehículos municipales por eléctricos e híbridos;
 - integrar la variable acústica en los proyectos o contratos que se desarrollen para las infraestructuras;
 - reducir la velocidad en las vías de la ciudad y crear zonas limitadas a un máximo de 30 km/h, debidamente señalizadas con vegetación y mobiliario urbano;
 - restricciones al tráfico en el centro histórico;
 - préstamos de bicicleta.
- Control administrativo:
- incrementar la frecuencia de los controles;
 - radares para el control de la velocidad;
 - control de licencias de actividad en las Zonas de Protección Acústica Especial;
 - limitar las zonas de uso residencial;
 - revisar los horarios y rutas de recogida de residuos urbanos y recogida de basuras;
 - programa de control municipal sobre emisiones sonoras de camiones de recogida de residuos y resto de maquinaria de jardinería y limpieza, así como el resto de los vehículos del parque móvil del Ayuntamiento;
 - colocar limitadores acústicos en determinados establecimientos de hostelería,

- con actividad musical conectados a un centro de recepción municipal;
- realizar un seguimiento del plan de acción durante los cinco años de vigencia.
- Formación, información y sensibilización: facilitar a los ciudadanos la información disponible, educar acerca de la problemática del ruido como factor de contaminación ambiental y fomentar comportamientos saludables que favorezcan el civismo acústico y que permita, en definitiva, la convivencia; concienciar a la población sobre la necesidad de reducir los niveles de contaminación en las zonas donde se superen los niveles establecidos y mostrar los beneficios de la reducción y mantener las zonas tranquilas. Realizar campañas de conducción eficiente desde el punto de vista acústico y en particular para los servicios del ayuntamiento y empresas de servicio público. Realizar campañas escolares contra el ruido con formación sobre niveles básicos de acústica, curiosidades, taller de medición y concurso de ideas. Así mismo, promover campañas para reducir el ruido exterior en las zonas de ocio e instalar de pantallas de información de nivel acústico en distintos puntos de la ciudad.
- Protección de las zonas tranquilas:
 - estudio de impacto acústico para los proyectos de nuevo desarrollo o modificación de zonas tranquilas antes de la concesión de licencias;
 - controlar el uso de reproductores musicales, megáfonos, etc. en parques urbanos y periurbanos;
 - considerar la variable acústica en el desarrollo de nuevas obras de urbanización, la utilización de pavimentos de menor incidencia acústica en función de la velocidad máxima autorizada.

El programa de desarrollo urbano y territorial tiene, en el caso de Alicante, el objetivo de considerar la variable acústica en el planeamiento urbanístico, estableciendo mecanismos adecuados de las infraestructuras y desarrollos urbanísticos para disminuir el ruido en la población afectada.

En esta línea de actuación se propone incorporar pantallas acústicas en algunos tramos de los grandes ejes viarios de la ciudad. El indicador de mejora será el número de pantallas incorporadas y el nivel de ruido en dB(A) en horario diurno y nocturno.

Con el fin de reducir los niveles de ruido en el interior, el ayuntamiento promoverá y gestionará la implementación del Código Técnico de Edificación en los edificios para la protección de las fachadas.

Se propone disminuir el efecto de nuevas vías de circulación con un diseño que permita reducir el impacto del ruido. Para ello en los proyectos de urbanización, en la fase de planificación, se debe realizar un estudio acústico y otro de movilidad y tráfico que permitan evaluar el impacto acústico y proponer medidas necesarias para reducirlo. En este sentido, se propone aprovechar la altura y orientación de las edificaciones proyectadas de manera que actúen como pantallas de protección de las zonas interiores. Así mismo, se deberían incorporar medidas de control de velocidad, como el diseño y la disposición de las intersecciones. También, se propone modificar las vías existentes cubriéndolas total o parcialmente²¹⁵.

5.3 Ayuntamiento de Madrid

En el caso de Madrid, el control del ruido ambiental está constituido por 31 estaciones permanentes, distribuidas por la ciudad que registran el ruido las 24 horas de los 365 días del año. Además de la red fija, existe una red móvil con 16 unidades de monitoreo del ruido que permiten realizar la medición en las zonas de ruido en las zonas de ocio y atender las reclamaciones vecinales. También cuenta con un sistema de actualización dinámica del Mapa Acústico de Madrid compuesto por cinco vehículos que permiten registrar los niveles de ruido en cualquier parte de la ciudad.

El plan de acción del Ayuntamiento de Madrid dice que la población expuesta a niveles de ruido superiores a 55 dB(A) en el periodo nocturno es del 15% de la población de Madrid. Para reducir el ruido nocturno, que es una de las principales molestias en el municipio, las zonas que superan los objetivos han sido declaradas Zonas de Protección Acústica Especial (ZPAE).

Las medidas que resultan más eficaces en la lucha contra el ruido son aquellas

²¹⁵ Consulta en la web SICA realizada con fecha 12 de mayo 2019. Plan de acústico municipal de Alicante, Síntesis 2011, fase II.

que se realizan durante la fase de planificación. La mejor forma de evitar estos problemas es un planeamiento urbanístico que evite la consolidación de usos acústicamente incompatibles, y que tenga en cuenta las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de calidad acústica.

La metodología utilizada para tratar las ZPAE consiste en determinar las evoluciones de los niveles de ruido y detectar la contribución del ruido procedentes de las actividades de ocio nocturno. Al mismo tiempo, se miden en qué momentos se superan los niveles de ruido máximos permitidos. También, para reducir los niveles de ruido en las ZPAE, se adelantan el cierre de las actividades más molestas como las salas de fiestas, discotecas y bares especiales que trabajan por la noche. Igualmente, se ha impedido la realización de las nuevas actividades y se ha tratado es la lucha contra el botellón. Aquí hay que considerar, por una parte, las sanciones previstas en la Ley 5/2003, de 27 de junio sobre Drogodependencia y otros Trastornos y, por otra parte, la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. además de los medios disuasorios para evitar los establecimientos de bebidas alcohólicas *low cost* a los menores de edad y de las acciones educativas a través de los centros educativos y asistentes sociales en los barrios²¹⁶.

5.4 La comarca del Barcelonès

Los planes de acción de la comarca del Barcelonès (Barcelona, Santa Coloma de Gramanet, Sant Adirià del Besòs, L'Hospitalet de Llobregat) que se han llevado a cabo y se están aplicando, comprende²¹⁷:

a) Regulaciones y cumplimiento de la normativa

Fomentar la inspección y el control técnico de las actividades por parte de los servicios de inspección en los distritos. Así mismo, se potencian los

²¹⁶ Revisión del Plan de Acción en Materia de Contaminación Acústica. Dirección General de Sostenibilidad y Control Ambienta. Información obtenida de la *web* SICA con fecha 12 de mayo 2019.

²¹⁷ Mejora y recuperación de la calidad acústica. Plan de Acción. Aglomeración de Barcelones I. Generalidad de Cataluña, Departamento de Territorio y Sostenibilidad, Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático. Documento aprobado con fecha 12 de diciembre 2016.

órganos de inspección y control.

Se establecen, además, las siguientes medidas:

- Llevar a cabo estudios acústicos de ruidos producidos por sirenas. El objetivo es conocer los niveles sonoros provocados por los dispositivos acústicos de los vehículos, destinados a servicios de urgencia en las zonas sensibles.
- Elaborar estudios acústicos de ruidos producidos por las obras públicas, para poder controlar los niveles sonoros provocados por la realización de obras en la vía pública.
- Crear una red de estaciones de vigilancia del ruido. El objetivo es monitorizar la evolución de los niveles acústicos de aglomeración.
- Limitar el horario de las actividades ruidosas. Además, se ha hecho una regulación de las actividades recreativas para limitar su actividad en zonas concretas.

b) Incentivos económicos y no económicos:

- Fomentar el programa de aislamiento acústico y térmico en edificios de viviendas. El objetivo es reducir el nivel de inmisión al que están expuestas las viviendas a través de sustitución de cristales y carpintería por otro con mejores características aislantes y en fachadas enteras.
- Fomentar el programa de insonorización de las actividades molestas por el ruido. Conseguir mejorar el aislamiento de locales con el fin de eliminar la transmisión de los ruidos y las vibraciones causadas por el funcionamiento de aparatos mecánicos necesarios e intrínsecos a la actividad que se lleva a cabo.
- Adquirir bicicletas eléctricas para los trabajadores municipales. El objetivo es que la bicicleta sea el modelo de transporte habitual para los desplazamientos cotidianos dentro del municipio.

c) Inversiones:

- Aplicar pavimento sonoreductor en determinadas calles con aglomeraciones y alto nivel de ruido.
- Ofrecer servicio de alquiler de bicicletas potenciado el servicio Bicing.
- Favorecer el apantallamiento acústico para disminuir el nivel sonoro, provocado principalmente por las grandes infraestructuras y los servicios de transporte en determinados puntos de aglomeración.
- Para ver la eficacia de las medidas, se realizarán evaluaciones sobre el nivel de reducción de ruido alcanzado, y así observar la evolución y buscar la alternativa de mejora constante.
- Reparar y cambiar las tapas de alcantarillado de titularidad municipal que producen ruido.

Dentro de las actuaciones estratégicas, quisiera destacar:

- Estudiar alternativas tecnológicas para disminuir el impacto acústico de las sirenas, producido por los vehículos de urgencia y emergencia.
- Realizar campañas de verano para la aminoración del ruido, derivado de los locales de ocio nocturno y terrazas, haciendo controles para conocer el grado de cumplimiento de la normativa por parte de los establecimientos. Sensibilizar a la ciudadanía en general y, concretamente, a los agentes implicados. Firmar programas de compromiso con sectores y gremios implicados en la generación de ruidos que originan sus actividades. Crear campañas de sensibilización de conductores de motos. Organizar el Día Mundial contra el Ruido. Potenciar el apoyo y asesoramiento en temas de ruido en las escuelas que participan en la Agenda 21 Escolar. Impartir talleres y charlas en las escuelas.
- Incrementar las zonas peatonales e incorporar los criterios acústicos en la gestión de servicios de limpieza y recogida de basura, a través de la metodología de realización de los trabajos en el nuevo contrato de recogida de residuos y limpieza.
- Instalar puntos de carga para vehículos eléctricos en una apuesta por el transporte ecológico.

- Construir taludes de tierra para proteger nuevas urbanizaciones del ruido procedente de determinadas carreteras.
- Incorporar el concepto de «capacidad acústica» en la planificación de la ciudad. Cuando se produzcan cambios de uso o se definan nuevas zonas, se considerarán estas modificaciones en el mapa de capacidad acústica. En el mapa, se define como *zonas de sensibilidad acústica alta* aquellas que, de acuerdo con la determinación del nivel de ruido ambiental, no superan los valores límites de inmisión establecidos de la zona de sensibilidad acústica alta, o que, a pesar de sobrepasarlos, el ayuntamiento los considere como un objetivo de calidad alcanzable.
- Potenciar el servicio de medición en temas de ruido, como órgano conciliador entre ciudadanos en el caso de ruidos de vecindad.
- Crear un plan de movilidad urbana donde se incluya el Informe de sostenibilidad ambiental preliminar, un proceso de participación ciudadana, y las tramitaciones de información pública y aprobación definitiva. Impulsar la Mesa Cívica del Ruido.
- Crear canales de información para acceder a la información ambiental en materia de contaminación acústica, esta página web quiere ser el principal canal para permitir el acceso los ciudadanos a toda la información relativa al ruido. Promover el programa educativo Sssplau que tiene como objetivo crear una red de intercambio de experiencias educativas interesantes para esta temática y compartir conocimientos; utilizar la información sobre los niveles de contaminación acústica como desarrollo didáctico para promover el aprendizaje; relacionar las acciones de mejora acústica que se lleva a cabo en el centro educativo y en la ciudad. Este programa incluye talleres temáticos de calidad acústica, diagnosis acústicas en el centro, para ello se requiere la instalación de monitores y se realizan préstamos de sonómetros.
- Impartir talleres y charlas en las escuelas. Potenciar el préstamo de sonómetros en la comunidad escolar. Concienciar a los estudiantes y a toda la comunidad escolar de la problemática del ruido a través de talleres y charlas, en los que, en muchos casos, se incluyen experimentos prácticos y la utilización de instrumentos de medición.

- Fomentar el uso del vehículo compartido. Desarrollar el proyecto de vehículo compartido en la Mesa de Movilidad. Promocionar el servicio de *Car sharing* con el fin de disminuir el tránsito rodado.
- La Mesa por la Movilidad se constituyó en Barcelona en 1998 con la firma del Pacto por la Movilidad. Los principios del pacto son el principio de sostenibilidad, defender el derecho a la movilidad de todo el mundo, garantizar la calidad de vida de todos los ciudadanos, fomentar el cambio de actitudes de las administraciones y ciudadanos que garanticen la seguridad y disciplina vial y planificar las nuevas actuaciones urbanísticas según las necesidades de movilidad que se generen. Entre el decálogo de objetivos clave, se plantea reducir la contaminación acústica atmosférica, favorecer los desplazamientos más silenciosos, incrementar y revitalizar el espacio dedicado al peatón, gestionar de forma integral la dotación de plazas de estacionamiento y, entre otras medidas, incorporar las nuevas tecnologías en la gestión de la movilidad: formación, información y señalización²¹⁸.

5.5 Ayuntamiento de Valencia

No hay datos publicados sobre el plan de acción de Valencia, en la segunda fase, por lo que tomaré como referencia el informe sobre la primera fase. Voy a resaltar las medidas que no se han contemplado en los otros municipios ya comentados.

Entre los objetivos generales que se pretenden conseguir está el trabajar, de una forma continuada, en la reducción de la contaminación acústica. También, se plantea un tratamiento integral de la problemática del ruido urbano, identificando las más prioritarias en el desarrollo urbano y territorial, así como la incorporación de criterios acústicos en los procesos municipales de planificación urbana y de movilidad como medida más eficaz para mitigar la contaminación acústica. Ampliar la inclusión de criterios acústicos en los instrumentos de ordenación es un objetivo de los planes de acción del municipio de Valencia.

²¹⁸ Recuperado de: <http://mobilitat.ajuntament.barcelona.cat/es/pacto-por-la-movilidad/que-es-el-pacto>.

En el diagnóstico de los mapas de ruido de Valencia se puso de manifiesto que el tráfico rodado²¹⁹, incluyendo infraestructuras viarias y vehículos automóviles, es la causa principal del ruido. Y considera primordial establecer un programa de medidas preventivas y correctivas orientadas a la disminución del ruido provocado por este agente²²⁰.

Desde el punto de vista de la edificación sostenible, la promoción de inmuebles con un aislamiento acústico adecuado es la mejora del confort acústico y la salud de los ciudadanos.

En lo que se refiere al control administrativo, contempla, entre otros, el fomento de políticas y actuaciones para reducir la velocidad de circulación por el municipio, la gestión de las actividades de ocio y festejos, de obras en la vía pública, labores de limpieza y recogidas de basura ²²¹.

La participación y sensibilización ciudadana también es considerada en el plan de acción de Valencia. Se quiere una especial colaboración entre los diferentes entes sociales, especialmente, personal de administración, centros escolares y movimiento asociativo y los responsables en materia ambiental que fomentan la labor educativa y de sensibilización²²².

Las actuaciones se clasifican, según el agente emisor como en el tráfico rodado, tráfico ferroviario, actividades portuarias, tráfico aéreo, industria, residuos y jardinería, actividades, obras. En cuanto al medio de protección, se consideran las pantallas acústicas, insonorización de túneles y desarrollo urbanístico. En la

²¹⁹ Planes de Acción en Materia de Contaminación Acústica del Término Municipal de Valencia 1ª fase, pág. 35.

²²⁰ Planes de Acción en Materia de Contaminación Acústica del Término Municipal de Valencia 1ª fase, pág. 48.

²²¹ Planes de Acción en Materia de Contaminación Acústica del Término Municipal de Valencia 1ª fase, pág. 49.

²²² Planes de Acción en Materia de Contaminación Acústica del Término Municipal de Valencia 1ª fase, pág. 114.

protección contra las inmisiones, el CTE establece medidas como el aislamiento de edificios y la formación para el sector. Igualmente, propone medidas, especiales, como campañas de información, guías de aplicación de la Ordenanza, concurso y patrullas verdes²²³.

En el apartado de las emisiones de vehículos de emergencias, se pretende controlar que los límites legales establecidos en las Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica el nivel máximo sea de 90 dB(A). Las medidas que se proponen para conseguirlo son:

- colocar los limitadores en las sirenas;
- apagar las sirenas cuando los vehículos se encuentren próximos al lugar de destino: hospital, parque de bomberos etc. para reducir el impacto acústico en estas áreas;
- utilizar señales luminosas, en vez de acústicas, cuando no entrañen riesgo para el resto de los usuarios, especialmente entre las 22 y las 8 horas;
- establecer un calendario para el control y verificación de las emisiones sonoras de los vehículos municipales para comprobar el cumplimiento de la ordenanza municipal. Se propone que este control se establezca con frecuencia bianual.

Además, en el apartado de control y gestión de aparcamientos, se propone contemplar la situación acústica para implantar nuevos aparcamientos, de manera que se reduzcan el volumen de vehículos que circulan por las zonas más conflictivas de la ciudad. Las principales medidas que se proponen son: fomentar la construcción de nuevos aparcamientos en las zonas más conflictivas, crear aparcamientos disuasorios, impulso del *parking* compartido y gestión de las zonas de aparcamiento regulado por la Ordenanza Regulatoria de Aparcamiento. El *parking* compartido busca la oportunidad de compartir plaza de parking entre personas que la ocupan durante la noche, o parte de la noche o parte del día, para conseguir reducir el número de

²²³ Planes de Acción en Materia de Contaminación Acústica del Término Municipal de Valencia 1ª fase, pág. 59.

vehículos que están en las calles buscando aparcamiento. Así mismo, la construcción de aparcamientos disuasorios en amplias zonas que estén cercanas a los nodos de los intercambiadores o lanzadera de transporte público facilitan el acceso a la ciudad por parte de los residentes, en localidades de los distritos periféricos, utilizando de esta manera una combinación de transporte público y privado. También se propone la construcción de nuevos aparcamientos de carácter público²²⁴.

6. Planes de acción ferroviarios

En el estudio del eje ferroviario hay que considerar las diferentes instituciones que participan, en cada caso son: el Ministerio de Fomento a través de Adif, la Generalitat de Cataluña, la Generalitat Valenciana, Gobierno de Islas Baleares, Gobierno Vasco, y, dentro de ello, la unidad de mapa estratégico. Si bien, no he encontrado en la web SICA (sistema de información de la contaminación acústica) planes acción y medida en la segunda fase (consulta realizada el 8 de marzo 2018).

6.1 Adif

Adif es el administrador de infraestructuras ferroviarias. El problema del ruido asociado a las infraestructuras ferroviarias ha sido tratado desde una perspectiva preventiva a través de mecanismos inherentes a los estudios de impacto ambiental. No obstante, debido al crecimiento urbanístico que se ha producido en las últimas décadas, el casco urbano de las ciudades ha ido aproximándose a las vías, hasta tal punto que las zonas residenciales sensibles se han ubicado en los alrededores de las infraestructuras, con las consecuentes molestias para los residentes. En virtud del art. 15 de la Ley 39/2013 del Sector Ferroviario y otras Disposiciones, Adif exige a los promotores de construcciones, dentro de la zona de protección y dominio público ferroviario, que se hagan responsables de las medidas de control de ruido exigidas, de manera que cualquier construcción que se autorice garantice unos mínimos de calidad acústica.

²²⁴ Planes de Acción en Materia de Contaminación Acústica del Término Municipal de Valencia 1ª fase, pág. 82.

Adif viene desarrollando, desde hace más de diez años, una gestión de quejas y reclamaciones por parte de particulares, asociaciones de vecinos y entidades privadas, entre otras, que exponen una situación irregular en sus propiedades, causadas, presumiblemente, por la red ferroviaria. Entre las medidas aplicadas, cabe resaltar la colocación de pantallas acústicas en proyectos de alta velocidad, previo estudio de los niveles sonoros.²²⁵.

A fin de solucionar los problemas de contaminación acústica, se ha elaborado un catalogo de medidas y se han hecho tres grupos con el siguiente detalle:

- los que actúan sobre la emisión, como los nuevos vehículos o adaptación de los antiguos y las medidas que actúan sobre la rodadura;
- los que actúan sobre la transmisión, como es el caso de la instalación de las pantallas acústicas;
- las que mejoran el aislamiento de las edificaciones más expuestas. Esta última se utiliza cuando se han agotado las posibilidades anteriores.

6.2 Líneas ferroviarias de titularidad autonómica, encomendadas a Euskal Trenbide Sarea (ETS) en el País Vasco

En la 2ª fase de los planes de acción de las líneas ferroviarias de titularidad autonómica del Gobierno Vasco (realizado por Euskal Trenbide Sarea), se han propuesto el soterramiento de tramos y estaciones, nuevos desdoblamientos y modificación de trazados de vía (incremento del radio de las curvas, disminución de pendientes, modificación de la superestructura de la vía.). Estos tienen una incidencia directa acústica del ferrocarril, la sustitución gradual de los trenes por unidades más efectivas, reduciendo no solo el consumo energético, sino el nivel de ruido, la disminución de los chirridos del paso de los trenes por las curvas cerradas con el riego por aspersores en las zonas densamente pobladas, la sustitución de las traviesas

²²⁵ Planes de Acción contra el ruido correspondiente a los mapas estratégicos de ruido de los grandes ejes ferroviarios. Fase II. Ministerio de Fomento. Adif.

de madera por la de hormigón y carril soldado, para evitar el traqueteo de las ruedas, y la inclusión de los desvíos de punto móvil²²⁶.

Entre las medidas que se deben realizar se encuentran la renovación de los trenes por otros menos ruidosos, el mantenimiento de los trenes y, en particular, las ruedas, la colaboración con los fabricantes de trenes para reducir el ruido que producen, la colocación de elementos difractares y absorbentes y la mejora del aislamiento²²⁷.

Además, el plan establece un sistema de gestión que se concreta en unos indicadores para realizar el seguimiento de la efectividad del plan de acción y mantener actualizada las acciones prioritarias.

6.3 Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña 2013 – 2018

El plan contempla medidas periódicas y puntuales. Entre las medidas periódicas, se realiza, cada dos meses, una lectura completa de toda la línea. Con esta auscultación se detectan los tramos más problemáticos de la geometría de la vía y del desgaste o rugosidad de los carriles, que tendrán que ser objeto de reparación. Además, se restituye el perfil óptimo de las ruedas, consiguiendo una mejor rodadura del tren y, por tanto, una reducción del ruido. También se renovarán las soldaduras que estén desgastadas, para evitar el ruido de impactos que se producen por el paso de las ruedas por las vías. En caso de quejas, se procederá a realizar mediciones fotométricas de contraste con la normativa y una revisión de la zona afectada.

Cuando se requiera autorización de nuevas construcciones, en la petición se solicitará el estudio acústico correspondiente y las medidas que haya que adoptar, justificándose los niveles sonoros y los aislamientos adoptados para cumplir con la normativa vigente²²⁸.

²²⁶ Plan de Acción de las líneas ferroviarias de titularidad autonómica, encomendadas a Euskal Trenbide Sarea (E.T.S) en el País Vasco, Pág. 23.

²²⁸ Plan de Acción en Materia de Contaminación Acústica de los ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña 2013 – 2018, consulta realizada en diciembre 2015, Pág. 17.

7. Plan de Acción contra el ruido de la Red de Carretera (PAR)

Entre los tipos de actuaciones, en la 2ª fase del Plan de Acción contra el Ruido de la Red de Carreteras del Estado (PAR) y en régimen de concesión, se incluyen intercalación de una barrera física entre la carretera y los posibles receptores, pudiéndose distinguir una zona en sombra, en la que no llega el sonido directo, y donde el nivel de ruido resultante se debe a la onda directa, resultando inferior a la zona de sombra visual, y una zona no protegida, en la que los niveles de ruido no se ven modificados por la presencia de la barrera y que incluye todos los puntos, desde los que existe una visión directa de la carretera y parte de la zona de sombra visual.

Así, la eficacia global de una barrera antiruido está condicionada por la difracción de la onda sonora gracias a su geometría, básicamente caracterizada por su ubicación, altura, y longitud. El parámetro de mayor eficacia de una barrera es su altura. Sin embargo, la altura máxima está fuertemente condicionada por la seguridad, el coste de implantación y otros factores ambientales y paisajísticos. La longitud de las barreras es la que define la sombra en planta: cuanto más alejada de la barrera esté la zona que desea proteger, más larga deberá ser esta para conseguir una atenuación del ruido aceptable.

En zonas muy pobladas hay que recurrir a actuaciones de otro tipo, como barreras, cubiertas o semicubiertas de gran complejidad. En estos casos, el coste es muy elevado, pero la rentabilidad ambiental es muy alta por el gran número de personas que pueden ser beneficiadas. La implantación de estas actuaciones requiere un proyecto detallado de los niveles de ruido en todas las plantas de las edificaciones, la definición de las características y ubicación de las protecciones acústicas, y el cálculo de la eficacia acústica de las actuaciones para el cumplimiento de los objetivos de calidad.

8. Planes de acción de grandes aeropuertos

8.1 Aeropuerto de Alicante-Elche

En el 2015, se han elaborado las servidumbres del Aeropuerto de Alicante-Elche y su plan de acción asociado. El plan de acción consta de cuatro líneas de trabajo: reducción de los niveles de emisión en la fuente, gestión y planificación idónea del territorio, establecimiento de procedimientos operativos de atenuación de ruidos y adopción de restricciones operativas.

Hay planes de acción establecidos con el objeto de proteger la población expuesta, por ejemplo, se han solicitado y aprobado la financiación de aislamiento acústico para 1637 viviendas. El plan de aislamiento acústico se encuentra cubierto en un 89%. Además, se ha establecido una tasa de ruido para desincentivar el uso de aeronaves más ruidosas penalizándolas por los costes de aterrizaje. Las líneas de trabajo iniciadas en el Aeropuerto Alicante-Elche se enfocan en²²⁹:

- Optimización de trayectorias para reducir la contaminación acústica.
- Procedimientos de abatimiento de ruido en aterrizaje.
- Procedimientos de atenuación de ruido en operaciones de tierra (limitación al uso de unidades de potencia auxiliar y prueba de motores)
- Medidas para la desincentivación de las aeronaves más ruidosas. A través de la tasa de ruido que tiene como objeto desincentivar el uso de aeronaves que superen los límites de certificación acústica.

En cuanto a la planificación y la gestión del suelo, el objetivo de estas actuaciones pretende evitar que los nuevos instrumentos de planificación del territorio aprueben, en el entorno del territorio del aeropuerto, modificaciones de los usos del suelo que permitan el desarrollo de usos incompatibles con la actividad aeroportuaria y favorecer el desarrollo de los usos compatibles con el mismo, como el industrial y el comercial. En este sentido, se tenía previsto la servidumbre aeronáutica acústica del aeropuerto en cumplimiento de la Ley 5/2010, de 17 de marzo de Navegación Aérea.

²²⁹ Mapa de Ruido y Plan de Acción (Aeropuerto de Alicante) de la II fase.

Además, desde 2001 se limitan los usos residenciales, educativos y sanitarios dentro de las huellas del ruido.

El aeropuerto de Alicante-Elche cuenta desde el año 2012 con un Servicio de Monitorizado de Ruido y Sendas de vuelo. El servicio funciona 24 horas de forma automática, disponiendo de una información completa y fiable de los datos de radar y planes de vuelo, que facilita la posición de la aeronave en cada instante, con el objeto de identificar posibles incumplimientos de los procedimientos establecidos en el aeropuerto.

Este sistema recibe y correlaciona los datos de radar con las mediciones de niveles acústicos registrados en los Terminales de Monitorizado de Ruido de modo que es capaz de detectar, medir y asociar el ruido generado por las aeronaves al sobrevolar los diferentes micrófonos instalados en zonas estratégicas del entorno del aeropuerto. Aena tiene disponible en su web *Trak*, el Mapa interactivo de Ruido de los aeropuertos que disponen de Sistemas de Monitorizado de Ruido y Sendas de Vuelo. Esta herramienta pone a disposición de vecinos, ayuntamientos y usuarios una información precisa de las trayectorias seguidas por las aeronaves en sus operaciones de despegue y aterrizaje en el aeropuerto y los niveles de ruido producidos por las mismas, registrados en terminales monitorizados de ruido instalados en el entorno del aeropuerto.

Este mapa interactivo de ruido permite a los usuarios conocer la localización de las aeronaves y el ruido que producen, dentro de un entorno gráfico sencillo y cómodo. Por motivos de seguridad se ofrece con 30 minutos de demora. Se pueden comprobar los niveles de ruido registrados en los terminales de monitorización de ruido instalados en los alrededores del aeropuerto y los datos de las aeronaves que los ha producido. Así también, se puede seleccionar el período temporal, el área geográfica a consultar. Se puede conocer los movimientos de días pasados. Además, permite seleccionar un lugar afectado para que el sistema calcule la distancia directa entre cualquier aeronave que pase por las proximidades y dicho lugar. El aeropuerto de Alicante-Elche atiende las peticiones y recoge las quejas recibidas en relación con el medio ambiente.

El aeropuerto comenzó a ejecutar un Plan de Aislamiento Acústico en cumplimiento de la declaración de impactos ambiental del proyecto de ampliación del aeropuerto, formulado mediante Resolución de 23 de septiembre 2003 y se han realizado un total de aislamiento acústico de viviendas de 2087 que ya han sido pagadas.

En conclusión, el Plan de Acción del Aeropuerto, cuyas medidas están en ejecución desde el 2003 y ha sido revisado en 2015, se encuentra en fase de desarrollo y se ha propuesto la continuidad de las medidas.

8.2 Aeropuerto de Josep Tarradellas Barcelona-El Prat

El Plan de Acción precisa cuatro líneas de trabajo para la reducción de la contaminación acústica:

- reducción de los niveles de ruido en la fuente;
- gestión y planificación idónea del territorio;
- establecimiento de procedimientos operativos de atenuación de ruidos;
- adopción de restricciones operativas.

Según las medidas implantadas en los límites de certificación acústica de las aeronaves basadas en las consideraciones del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, el aeropuerto de Josep Tarradellas Barcelona-El Prat cumple con lo establecido en el Real Decreto 1257/2003, de 3 de octubre²³⁰ para que se cumplan las restricciones para las aeronaves que no cumplan con el citado Reglamento.

El aeropuerto de Barcelona-El Prat tiene delimitada una servidumbre aeronáutica aprobada en 8 de julio 2011^{231 232 233}. La servidumbre acústica de los aeropuertos se

²³⁰ Real Decreto 1257/2003, de 3 de octubre, por el que se regulan los procedimientos para la introducción de restricciones operativas relacionada con el ruido en los aeropuertos.

²³¹ Orden Ministerial 3320/2010, de 16 de noviembre, por la que se aprueban las servidumbres aeronáuticas acústicas, el plan de acción asociado y el mapa de ruido del aeropuerto de Barcelona-El Prat ratificada posteriormente por el Real Decreto 1002/2011, de 8 de julio).

²³² Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre navegación aérea, al regular las servidumbres de los aeródromos.

²³³ Decreto 3168/1971, de 9 de diciembre, se modifican las servidumbres del aeropuerto de Barcelona.

consagra en la Ley 55/1999, de acompañamiento de los Presupuestos del año 2000 (en adelante Ley 55/1999) que añade una disposición adicional a la Ley 48/1960 de Navegación Aérea²³⁴. La servidumbre acústica produce «una limitación en el derecho a la propiedad del suelo y una limitación de la autonomía municipal en lo relativo a la planificación urbanística de su territorio»²³⁵. A partir de la declaración de sometimiento de una determinada zona a servidumbre acústica solo se permitirán los desarrollos compatibles con la actividad aeroportuaria, como el industrial y comercial. Así, la Ley 55/1999 afirma, en su art. 63, por una parte, en su apartado primero, que «las servidumbres legales impuestas debido a la navegación aérea, entre las que deben incluirse las acústicas, constituyen limitaciones del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que exigieren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional» y por otra parte, en su apartado cuarto, añade que «el planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otro que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos».

En este sentido el plan de acción afirma que existen restricciones, en el uso de las zonas en que se encuentra la huella acústica de ruido²³⁶, para nuevos usos residenciales, educativos y sanitarios, desde el año 2001. Se limita el uso mediante el informe vinculante y preceptivo de los instrumentos de planificación urbanística, para evitar usos incompatibles con la actividad del aeropuerto²³⁷.

En cuanto al sistema de monitorizado de ruido y sendas de vuelo desde el año 1996, el aeropuerto tiene instalado un sistema de control del ruido y trayectoria de vuelo en el aeropuerto. El sistema funciona durante las 24 horas de forma automática,

²³⁴ La Ley 55/1999, de acompañamiento de los Presupuestos del año 2000 en su art. 63 realizaba una modificación de la 48/1960, de Navegación Aérea añadiendo una disposición adicional.

²³⁵ Jorge PINEDA HAY, «El ruido en los aeropuertos», *El ruido en las ciudades*, (coord. Jorge Pinedo Rey), Barcelona: Bosch, 2009, pág. 111.

²³⁶ Estela acústica que desprenden los aviones a su paso.

²³⁷ Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio, en ejecución de lo dispuesto por el art. 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

disponiendo de una información completa y fiable de datos de radar y de planes de vuelo, que facilita la posición de la aeronave en cada instante, al objeto de identificar posibles incumplimientos de los procedimientos establecidos en el aeropuerto. Este sistema recibe y correlaciona los datos de radar con las mediciones de nivel acústico registrado en los 13 Terminales de Monitorizado de Ruido de modo que es capaz de detectar, medir y asociar el ruido generado por las aeronaves al sobrevolar los diferentes micrófonos instalados en zonas estratégicas del entorno del aeropuerto. Además de estos terminales fijos, el aeropuerto dispone de tres equipos móviles, para dar respuesta a las peticiones puntuales, por parte de ayuntamiento u organismos, de información sobre estos niveles. Teniendo en cuenta que Aena asume el control del aeropuerto y, también, de la medición de la contaminación acústica se necesita un órgano de control. El órgano que ejerce el control externo es la Comisión de Seguimiento Ambiental a la que se remite periódicamente la información acústica en la que participan los ayuntamientos, la CC. AA y el Ministerio competente.

Así mismo, se ha desarrollado un sistema de información y participación que permite a los ciudadanos estar informados sobre la contaminación acústica del aeropuerto y, además, entender las dificultades técnicas y de seguridad que puedan existir en la aplicación de determinadas medidas. Para ello, la sociedad administradora de los aeropuertos españoles y navegación aérea a puesto a disposición de los ciudadanos un mapa interactivo de ruido y sendas de vuelo del aeropuerto que proporciona el sistema *Track* a través de web Aena. El aeropuerto dispone de un servicio de atención a los ciudadanos que atiende las peticiones y recoge y responde las quejas recibidas relativas al ruido. Existe un grupo de trabajo para el estudio de propuestas e iniciativas que está constituido por representantes del gestor aeroportuario y los ayuntamientos afectados. El Aeropuerto desempeña estos procedimientos de acuerdo con la Circular Aeronáutica 1/2007, de 27 de abril, de la Dirección General de Aviación Civil (BOE nº 122, de 22 de mayo 2007).

En lo que se refiere al Plan de Aislamiento Acústico se comenzó a ejecutar en cumplimiento de la declaración de impacto ambiental del proyecto de ampliación del aeropuerto, cuya resolución se recoge en el BOE nº 16 de 18 de enero 2002. Se han realizado y pagado el aislamiento acústico de 50 viviendas.

8.3. El aeropuerto Madrid-Barajas Adolfo Suarez

Las servidumbres acústicas del aeropuerto se aprobaron el 8 de julio 2011, habiendo pasado el proceso de información pública. El Plan de Acción fija cuatro líneas de trabajo: reducción de los niveles de emisión en la fuente, gestión y planificación idónea del territorio, establecimiento de procedimientos operativos de atenuación de ruidos y adopción de restricciones operativas.

En cuanto a las medidas de reducción de ruido en la fuente, estas medidas se basan en la certificación acústica de las aeronaves dispuestas en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Además, se han establecido procedimientos sobre la utilización de pistas, sobre el despegue y la toma de tierra para reducir la percepción acústica; medidas de desincentivación de aeronaves ruidosas; tasas de ruido cuyo objeto es desincentivar el uso de las aeronaves más ruidosas, mediante la aplicación de penalizaciones sobre el importe de la tasa de aterrizaje para aquellas aeronaves que superen los límites de certificación acústica establecidos.

La planificación y gestión del suelo, en el plan de acción, tiene como objetivo impedir que los nuevos instrumentos de planificación del territorio aprueben, en el entorno del aeropuerto, modificaciones de usos de suelo que permitan el desarrollo de usos incompatibles con la actividad aeroportuaria y favorecer el uso compatible con el mismo, como el industrial o/y el comercial.

El 8 de julio de 2011 se aprobaron las servidumbres acústicas del aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y su Plan de Acción asociado, habiendo pasado previamente un proceso de información pública (Orden Ministerial 231/2011, de 13 de enero, ratificada posteriormente por el Real Decreto 1003/2011, de 8 de julio). En el año 2013 se elaboró el Mapa Estratégico de Ruido de la Fase II, el cual fue sometido a información pública el 17 de julio de 2013.

Se han inventariado también viviendas cuya población está expuesta a niveles de ruido superiores a los objetivos de calidad definidos para sectores del territorio con predominio de uso residencial para los tres indicadores L_d, L_e y L_n. Estas viviendas se encuentran localizadas en el barrio de la estación del municipio de Coslada, así como de forma diseminada por dicho municipio y en los municipios de Algete, San

Fernando de Henares y San Sebastián de los Reyes. La mayor parte de estas viviendas localizadas de forma diseminada se distribuyen a lo largo de la prolongación de las trayectorias de las pistas que se encuentran más cercanas a dichos municipios.

Además, se encontraron equipamientos sanitarios o educativos que excedían los criterios de calidad fijados por el Real Decreto 1367/2007 para áreas acústicas “tipo e” en los municipios de Coslada y de Paracuellos de Jarama. Entre ellos, se localizan un centro educativo, un centro cívico y el hospital Asepeyo en el municipio de Coslada; y en el municipio de Paracuellos de Jarama, el centro denominado como “antiguas escuelas”.

Ya hemos dicho que el Plan de Acción fija cuatro líneas de trabajo: reducción de los niveles de emisión en la fuente, gestión y planificación idónea del territorio, establecimiento de procedimientos operativos de atenuación de ruidos y adopción de restricciones operativas resalto:

- Empleo de configuración preferente de pistas segregadas.
- Desplazamiento de umbrales en cuantía variable por motivos de atenuación acústica (500 metros para las cabeceras 32R y 18L, 928 metros para la cabecera 32L y 814 metros para la cabecera 18R).
- Diseño y optimización de trayectorias, para periodo diurno y para todas las cabeceras utilizadas para despegues.
- Procedimientos operacionales de abatimiento de ruido en despegue.
- Procedimientos operacionales de abatimiento de ruido en aterrizaje (limitaciones en las operaciones de aproximación y aterrizaje y restricción total al uso de la potencia de reversa en aterrizajes en horario nocturno, maniobras de descenso continuo (CDA)).
- Procedimientos operacionales de abatimiento de ruido de operaciones en tierra (limitaciones al uso de la unidad de potencia auxiliar (APU) y prueba de motores).
- Medidas de desincentivación de aeronaves ruidosas. Tasa de ruido cuyo objeto es desincentivar el uso de las aeronaves más ruidosas, mediante la aplicación de penalizaciones sobre el importe de la tasa de aterrizaje para aquellas aeronaves que superen los límites de certificación acústica

establecidos. Limitar el uso de determinadas áreas del campo de vuelos durante el periodo nocturno.

8.4. Aeropuerto de Bilbao

Este aeropuerto no tiene establecido restricciones operativas, ni tiene un plan de aislamientos acústico. Sin embargo, sí tiene un sistema de información a la población que atiende las reclamaciones y quejas. Hay que tener en cuenta que normalmente las aeronaves tomarán para entrar y salir del aeropuerto la ruta a través del mar y el aeropuerto está ubicado en una zona montañosa poco poblada por lo que el nivel de contaminación acústica parece aceptable.

8.5. El enfoque equilibrado (*Balanced Approach*)

La organización de Aviación civil Internacional (en adelante OACI) ha definido un enfoque equilibrado para controlar el ruido en el aeropuerto. Para ello se examinarán las posibles medidas disponibles para hacer frente al problema del ruido en un aeropuerto, atendiendo a las posibles repercusiones económicas.

Se considera cuatro herramientas para reducir el impacto acústico debido al ruido de las aeronaves:

- reducir el ruido en la fuente;
- procedimientos para abatir el ruido;
- gestión y planificación de los usos del suelo;
- restricciones operativas.

Hay que tener en cuenta que según lo establecido Directiva Europea 2002/30/CE, las restricciones operativas solo pueden ser tomadas siempre que las otras medidas englobadas sean económica o técnicamente inviables.

El ruido de las aeronaves tiene dos fuentes principales: motores y ruido aerodinámico. Los motores son mucho más silenciosos que hace 40 años. La huella de ruido de un motor moderno es entre un 5-10 % del tamaño de un motor de potencia equivalente de hace 40 años. El ruido aerodinámico de un avión en la operación de despegue proviene del motor. Sin embargo, en las operaciones de aproximación la aeronave pasa por distintas configuraciones, los *flaps* se extienden progresivamente aumentando la fricción con el aire y las turbulencias y con ello el ruido. Además, el tren de aterrizaje una vez desplegado se convierte en una de las principales fuentes de ruido. Sobre el ruido aerodinámico es más difícil actuar, aunque también aquí se está trabajando en diseños más silenciosos²³⁸.

También se establecen una serie de procedimientos operacionales que son las rutas por las que las aeronaves toman y la manera en que vuela por ellas, pueden ser utilizados como herramientas para reducir el ruido al que están expuestas las poblaciones situadas en los alrededores de los aeropuertos. Estas medidas son específicas para cada aeropuerto y solo pueden ser tomadas si no hay peligro para la seguridad.

Los aeropuertos pueden establecer un uso preferencial de las pistas por necesidades de capacidad y/o abatimiento de ruido. El objetivo del uso preferente es evitar en lo posible los aterrizajes y despegues por encima de las áreas sensibles de ruido. OACI establece que el abatimiento del ruido es de menor importancia cuando se den una o varias circunstancias que hagan peligrar la seguridad de la operación, por ejemplo, viento lateral o de cola, turbulencias por la estela de un avión precedente, Meteorología o visibilidad. Para la vigilancia del cumplimiento con las rutas establecidas se pueden instalar un sistema de monotorización de las sendas de vuelo. Estos sistemas se combinan con terminales de ruido, que registran los niveles sonoros en determinadas posiciones alrededor del aeropuerto, como ya hemos comentado.

²³⁸ Nico van Oosten, Anotec Consulting, S.L., «Gestión del ruido de aeropuertos», *Innovación para el ruido ambiental*, (Coord. Santiago Expósito Paje), Cuenca: Ediciones Universidad Castilla-La Mancha, 2013, pág. 169 a 198.

Los procedimientos de abatimiento del ruido que hemos comentado actúan en el plano horizontal, pero también se puede utilizar se pueden reducciones de ruido en el plano vertical. En todo caso debe garantizarse la seguridad.

En el plano vertical tenemos las operaciones de aterrizaje y despegue. En el despegue los procedimientos implican una reducción de empuje cerca o lejos del aeropuerto, dependiendo de donde sea precisa la reducción del ruido. Esto lleva a un compromiso entre la reducción del ruido y la reducción de la altura. Cuanto más rápido la aeronave toma altura se produce más ruido de motores, pero cuanto más alta se sitúa las aeronaves la población expuesta es menor, porque la distancia entre el punto de emisión y el de inmisión es mayor.

En las operaciones de aterrizaje el avión vuela horizontal por razones de seguridad hasta un punto en que inicia el descenso. Mientras está en el plano horizontal se encuentra más alejado de la población expuesta. Sin embargo, desde el punto de vista de la seguridad es complicado poder mantener las distancias entre las aeronaves que determina la capacidad de los aeropuertos. Esto nos lleva a que hay que encontrar soluciones de compromiso para poder encontrar un punto de equilibrio entre las diferentes ventajas y inconveniente de las diferentes opciones que se presentan.

La suspensión o reducción de los vuelos nocturnos tienen un efecto positivo sobre la calidad del descanso de las personas afectadas. Aunque se aíslen las viviendas están limitados a poder abrir sus ventanas.

Existe un nuevo campo que va más allá de la simple reducción de los niveles de ruido. Se pretende reducir el nivel de molestia que se puede causar a una persona de diferentes formas. Podemos distinguir entre factores acústicos y no acústico. Los primeros tienen que ver con los ruidos recibidos en este campo se investigan más las molestias que la métrica. Se estudian que tipo de ruido espectral molestan más.

En cuanto a los factores no acústicos como es la relación, entre los aeropuertos y sus vecinos. Para ello es importante suministrarles información para hacerles partícipes de los problemas. Y, además, involucrarles en la toma de decisiones medioambientales. El hecho de ser escuchados disminuye el sentimiento de adversidad que se puede generar contra los aeropuertos.

La gestión del suelo es un factor determinante para evitar la contaminación acústica generada por los aeropuertos. El alejamiento de las zonas más sensibles a los efectos de la contaminación acústica y, además, impedir que las ciudades crezcan en las inmediaciones de los aeropuertos. Estas medidas que deben tomarse desde un uso racional de los instrumentos de la planificación urbanística, a través de, la colaboración de todas las administraciones afectadas.

TERCERA PARTE: PROTECCIÓN FRENTE A LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN EL DERECHO AUTONÓMICO Y LOCAL

CAPITULO IX

ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA PROTECCIÓN FRENTE A LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN EL DERECHO AUTONÓMICO

1. Introducción

La promulgación de la Ley del Ruido y de sus normas reglamentarias ha supuesto la necesidad de adaptar las normas autonómicas que habían sido aprobadas con anterioridad a la legislación básica del Estado. En la actualidad, las siguientes comunidades tienen su legislación propia: Andalucía, Aragón, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Isles Balears, País Vasco y Murcia.

En cuanto a la distribución de competencias en materia de contaminación acústica, la Administración General del Estado tiene el control sobre las infraestructuras generales²³⁹, y para el resto se ha de estar a lo que determinen las CC. AA., y, en su defecto, a las entidades locales (art. 4.2 de la Ley del Ruido).

La norma autonómica debe interpretarse a la luz del art. 149.1. 23.^a de la CE, que reconoce al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre

²³⁹ La CE en su art. 149 determina que el Estado tiene competencias sobre las siguientes materias:

20.^a [...] puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo...

21.^a Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor [...].

23.^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección [...].

24.^a Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma.

protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección que constituyen un desarrollo del art. 45 de la CE y de los estatutos de autonomía. La norma suprema especifica y concreta el carácter adicional de la norma autonómica ambiental. El diccionario jurídico define la palabra o concepto adicional como lo «dicho de una disposición o una cláusula: que se añade a las normas o a los contratos y que contiene alguna regla o estipulación complementaria»²⁴⁰.

La competencia normativa estatal, básica, sobre protección del medio ambiente, no agota la regulación, sino que prevé una regulación posterior por parte de las comunidades autónomas sobre la materia (art. 149.1.23)²⁴¹. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández afirman que «lo característico del sistema radica en el concurso de dos centros territoriales de poder para la regulación de la misma materia, regulación global que ha de nutrirse, pues, con normas de distinta procedencia»²⁴². Así, por una parte, la norma básica es la Ley del Ruido y sus desarrollos reglamentarios que establecen una política global sobre la contaminación acústica para todo el Estado y, por otra, las leyes autonómicas regulan las políticas propias de la región²⁴³. La CE ha querido que esa uniformidad se reduzca a lo básico. Además, la sentencia del TC de 28 de abril de 1983 dice que las normas estatales y autonómicas han de constituir un sistema normativo²⁴⁴.

En este sentido, Rafael Fernández Montalvo afirma que «de acuerdo con el art. 149.1.23 de la CE, corresponde al Estado la definición de las bases de su protección, mientras que las comunidades autónomas asumen, de forma generalizada, las competencias de desarrollo de lo básico y de ejecución»²⁴⁵. Además, afirma que

²⁴⁰ Santiago Muñoz Machado, *Diccionario del español jurídico*, Barcelona: Espasa Calpe, Real Academia Española, Consejo del Poder Judicial, 2016. Consulta realizada el 5 de junio de 2019 en el Diccionario Jurídico de RAE; [s://enclave.rae.es/recursos/diccionarios/diccionario-juridico](https://enclave.rae.es/recursos/diccionarios/diccionario-juridico)

²⁴¹ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Madrid: Civitas, 2013.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ STC 64/1982, de 4 de noviembre de 1982.

²⁴⁴ STC 32/1983, de 28 de abril de 1983.

²⁴⁵ Rafael Fernández Montalvo, *Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección ambiental*, repositorio.gobiernolocal.es, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

«corresponde al Estado una ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las comunidades autónomas con competencia en la materia establezcan niveles de protección más elevados. El legislador autonómico puede completar o elevar los niveles de protección, pero no disminuirlos (STC 170/1989, de 19 de octubre)». En cualquier caso, dice que la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, que subraya que no puede agotar el contenido de la regulación. En ella se dice que «el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica, aun siendo menor que en otros ámbitos, no puede llegar a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las comunidades autónomas con competencia en materia de medio ambiente, vaciándola de contenido».

Además, las comunidades por su proximidad a las corporaciones locales pueden ejercer una labor de adaptar la legislación básica a las distintas regiones y realizar una coordinación y impulso sobre los entes locales. En este sentido afirma Jesús Jordano Fraga que «la lucha contra el ruido deber ser un servicio público obligatorio delimitado por el legislador (estatal y autonómico) y deben existir unidades de lucha contra el ruido no testimoniales»²⁴⁶. En la misma línea, María Consuelo Alonso García dice que «la regulación autonómica ha permitido satisfacer una última necesidad: colaborar con los ayuntamientos en la perfecta prestación de su obligación de asegurar la tranquilidad vecinal, bien se concrete la misma en formulas interadministrativas, como en la redacción de convenios conjuntos la prestación de mutua información, bien supliendo la falta de información a través de ordenanzas tipo, instrumento que se revelan altamente eficaces para, respetando la autonomía local, suplir deficiencias y carencias de medios que presenta en numerosas ocasiones estas entidades»²⁴⁷.

Además, la importancia de las comunidades autónomas es aún mayor, si cabe, porque el RAMINP ha quedado sin efectos en las CC.AA. que han asumido esas

²⁴⁶ Jesús Jordano Fraga, «Entidades locales y contaminación acústica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 38, septiembre – diciembre 2017.

²⁴⁷ María Consuelo Alonso García, «La distribución de competencias entre las administraciones públicas», *Comentarios a la Ley del Ruido, Ley 37/2013, de 17 de noviembre* (dir. Blanca Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004, págs. 71.

competencias. Pero «las comunidades han ordenado un conjunto sistemático a esta contaminación como fenómeno global, adelantándose así a la regulación estatal»²⁴⁸.

Repasamos a continuación la legislación de las CC.AA. que poseen normas referentes a la contaminación acústica en sus leyes autonómicas que tienen un carácter relevante para el análisis de las determinaciones de los usos de suelo y la contaminación acústica. Este capítulo no pretende ser un estudio exhaustivo ni repetitivo sobre la normativa autonómica, pero sí trata de resaltar las diferentes estrategias recogidas en las normas de las diferentes regiones para la protección frente a la agresión de la contaminación acústica a las personas y a la naturaleza. He procurado resaltar aspectos que por un lado ayudan a un mejor diagnóstico del problema acústico, así como la aplicación de los principios de precaución, de prevención y corrección, entre otros. En definitiva, se resaltan las normas, más, destacables que las que las comunidades autónomas han creado para tener un modelo jurídico de protección social en su ámbito espacial sobre esta materia. Para ello, he tenido en cuenta la repercusión del comportamiento humano, siempre, causante de la contaminación acústica y la planificación de la ciudad para constituir un medio sostenible desde el punto de vista del ruido. El origen del ruido está en la actividad humana, ya sea directamente o a través de la acción u omisión en su relación con los diferentes bienes que utiliza para satisfacer sus necesidades.

He resaltado las normas que corresponden a cada entorno autonómico, ya que no forman un cuerpo normativo para todo el territorio nacional. Las normas de ruido autonómico tienen un ámbito de aplicación espacial y determinado, que es consecuencia del Estado autonómico establecido en la CE y está desarrollado en los estatutos de autonomía. La propia CE establece que el desarrollo de las normas ambientales corresponde a las autonomías, y que las normas de planificación urbanística son de competencia autonómica.

²⁴⁸ *Ibidem.*

2. Normas autonómicas

Las comunidades autónomas han ido desarrollando un cuerpo normativo, destinado a su ámbito espacial para adaptarse a la problemática del ruido. El ordenamiento jurídico constituye un todo, pero los ámbitos geográficos presentan sus peculiaridades. Además, las normas autonómicas tienen una clara función informativa y pedagógica sobre las poblaciones a las que van dirigidas. Vamos a ver cuál es el esquema normativo de las comunidades autonómicas que han desarrollado la normativa del ruido para luego resaltar los aspectos más relevantes que aportan sus disposiciones.

2.1 Comunidad de Andalucía

La Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (en adelante EAA)²⁴⁹, en su capítulo II regula los derechos y deberes. Concretamente el art. 9.1 afirma que «todas las personas en Andalucía gozan como mínimo de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos europeos e internacionales de protección de los mismos ratificados por España, en particular en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea. Además, el art.10 establece los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma y, concretamente, en el apartado 7, reconoce el derecho a «la mejora de la calidad de vida de los andaluces, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, [...] junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas».

Posteriormente, el art. 57 está dedicado al medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad sobre las que tiene competencia la Comunidad Autónoma como la prevención ambiental, la regulación del ambiente atmosférico frente a los diferentes tipos de contaminación. Y, afirma que tiene la competencia compartida en relación

²⁴⁹ BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos. Así como el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigaciones ambientales.

En base a la CE y su EA se han elaborado por la Junta de Andalucía las siguientes normas sobre la contaminación acústica:

- Decreto 326/2003, de 25 de noviembre, por el cual se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica (en adelante D 326/2003).
- Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (en adelante Ley 7/2007).
- Decreto 6/2012, de 17 de enero, aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica en Andalucía. (en adelante Decreto 6/2012).
- La Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

2.2 Comunidad de Aragón

La Comunidad de Aragón aprobó la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica (en adelante Ley 7/2010) que se fundamenta en el art. 45 de la CE y el art. 18 del Estatuto de Autonomía de Aragón²⁵⁰.

²⁵⁰ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en su art 18 regula los derechos y deberes en relación con el medio ambiente:

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro.
2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras.

Además, la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad de Aragón.

El profesor Gerardo García Álvarez afirma que en su momento la Ley 7/2010 incorporó los instrumentos más específicos para el control de la contaminación acústica. Asimismo, asevera «en cuanto a los aspectos organizativos, a las Administraciones de la Comunidad Autónoma se le encomiendan las competencias más generales, supervisando las actuaciones del resto de las Administraciones públicas, pero el protagonismo corresponde a las entidades locales, al igual que sucede en la Ley estatal²⁵¹.

2.3. Comunidad de Castilla-La Mancha

La Comunidad de Castilla-La Mancha no tiene propiamente una ley contra la contaminación acústica, pero sí aprobó la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha (en adelante Ley 7/2011), en la que se asumen las competencias exclusivas para la regulación de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en la comunidad, y, por extensión, trata este problema en dichas actividades.

2.4. Comunidad de Castilla y León

La exposición de motivos de la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León dice «que el ruido ambiental constituye uno de los principales problemas

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las leyes.

4. La actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones.

²⁵¹ Gerardo García Álvarez, La evolución del régimen jurídico del ruido, *Revista Administración Pública*, núm. 186, 2011.

medioambientales por sus efectos perjudiciales sobre la salud humana y sosiego público». Y, más adelante, añade que «En nuestros días es una manifestación de la baja calidad de vida. Las consecuencias del impacto acústico ambiental, tanto de orden fisiológico como psicofisiológico, afectan cada vez más a un número mayor de personas y en particular a los habitantes de las grandes ciudades».

Además, la comunidad autónoma reconoció la importancia de la contaminación acústica con la aprobación del Decreto 3/1995, de 12 enero, por el que se establecen las condiciones que deberían cumplir las actividades clasificadas por sus niveles de contaminación acústica, con el objeto de servir de base de protección contra los ruidos y vibraciones. Además, numerosos ayuntamientos han ejercido un papel muy relevante en la lucha contra la agresión medioambiental, y han desarrollado medidas que se han incorporado a las ordenanzas. También se reconoce, en la exposición de motivos, la lucha de los ayuntamientos contra esta agresión ambiental a través disposiciones que se han plasmado en sus ordenanzas.

El control del ruido en el ambiente exterior e interior es un ámbito sectorial de la gestión pública del medio ambiente. Pero no es posible abordarlo sin una clara implicación de otros ámbitos sectoriales, como la movilidad y el tráfico urbano e interurbano, regulación de horarios de cierre y espectáculos públicos, y urbanismo, ordenación del territorio y vivienda.

El ruido es un problema medioambiental cuya corrección necesita de recursos culturales y técnicos. Siendo este último objeto de los diferentes anexos.

2.5 Comunidad de Cataluña

El desarrollo urbanístico que, en determinados lugares, conlleva la convivencia de actividades industriales o de ocio e infraestructuras de transporte con áreas residenciales, puede implicar niveles elevados de exposición a la contaminación acústica, que generan molestias a los ciudadanos y afectan a su intimidad y bienestar.

Las normas catalanas sobre la contaminación acústica que se han dictado en desarrollo de la legislación básica son las siguientes:

- Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica (en adelante LPCAC).
- Decreto 245/2005, de 8 de noviembre, por el que se fijan los criterios de elaboración de mapas de capacidad acústica (vigente hasta el 17 de noviembre de 2009).
- Decreto 176/2009, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica y se adaptan sus anexos (en adelante Decreto 176/2009).

Con el objeto de prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y minimizar los daños que se podrían derivar, el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 16/2002. La norma se dicta de acuerdo con el artículo 10.1.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuía a la Generalitat la competencia para la protección del medio ambiente y el establecimiento de normas adicionales de protección. Desde la aprobación de esta ley, la Unión Europea y el Estado español también han regulado este ámbito.

Esta ley quiere dar respuesta a la preocupación ciudadana que, en el marco de una sociedad participativa y en un ámbito de progresiva concienciación ambiental, piden a la Administración Pública una regulación de esta materia.

El Gobierno de la Generalitat aprobó el 10 de noviembre de 2009, el Decreto 176/2009, por el que se desarrolla la Ley 16/2002, de 28 de junio, Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Cataluña (Decreto 176/2009), y se adaptaron sus anexos, de acuerdo con lo previsto en el art. 144.1.h) del Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006, que le otorga las competencias para regular la contaminación atmosférica²⁵², y por tanto la contaminación acústica. Este decreto se

²⁵² Ley Orgánica 6/2012, de 19 de julio, de reforma del estatuto de Autonomía de Cataluña afirma en su art 144 que «corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección. Esta competencia compartida

ha elaborado teniendo en cuenta la normativa básica del Estado español y los requerimientos de la Unión Europea. Este hecho permite que con la aplicación de la normativa catalana se dé cumplimiento a todo el ordenamiento jurídico que regula la contaminación acústica²⁵³.

Además, la Generalitat aprobó la resolución del 30 de octubre de 1995, la Ordenanza Municipal del Ruido y las Vibraciones (DOGC núm. 2126, de 10 de noviembre de 1995), para apoyar a los ayuntamientos de Cataluña a la hora de adoptar medidas contra la contaminación acústica. Sin embargo, las ordenanzas han debido adaptarse al nuevo marco establecido por la legislación básica estatal y el Reglamento 2009 (disposición transitoria primera del Decreto 176/2009).

De este modo, dispone de un marco normativo con la finalidad de proteger a la ciudadanía de este tipo de contaminación, mediante el establecimiento de objetivos de calidad acústica y de los requerimientos técnicos que permitan su evaluación. El objetivo es facilitar las herramientas necesarias para que todos los agentes implicados puedan llevar a cabo sus tareas relacionadas con la prevención y la vigilancia de la contaminación acústica, y que sean útiles para el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica a los que todo el mundo tiene el derecho de disfrutar y el deber de preservar.

Los rasgos más significativos de la LPCAC fueron: la consideración de la contaminación acústica desde el punto de vista de las inmisiones; la delimitación del territorio en zonas de sensibilidad acústica en función de unos objetivos de calidad, la regulación de un régimen específico para las infraestructuras de transporte, estableciendo zonas de ruido para garantizar unos mínimos de calidad acústica en las nuevas construcciones y disponiendo de una serie de medidas para minimizar el impacto acústico en las construcciones existentes afectadas por ruidos y vibraciones.

incluye en todo caso: h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación de este, la declaración de zonas de atmosfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca».

²⁵³ Normativa de la Generalitat de Catalunya sobre contaminación acústica.

2.6 Comunidad de Islas Baleares

Las disposiciones aprobadas por la Comunidad de Islas Baleares, sobre contaminación acústica, son las siguientes:

- Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica.
- Decreto 176/2009, de 10 de noviembre que aprueba el Reglamento de la Ley 16/2002.
- Decreto 20/1987, de 26 de marzo, de medidas de protección contra la contaminación acústica del Medio Ambiente.
- Ley 1/2007, de 16 de marzo contra la contaminación acústica de *las Illes Balears* (en adelante LCAIB).

Las Islas Baleares, pioneras ya en el año 1987 con la promulgación del Decreto 20/1987, de 26 de marzo, dieron entrada a los nuevos principios emanados de la Unión Europea, recogidos en la Ley del Ruido, con el objeto de conjugar los derechos al descanso, a la salud y a la intimidad de las personas, con actividades de ocio, fundamentales en el principal sector productivo de las Islas Baleares. Tales actividades son el sector turístico, y el desarrollo de otros sectores importantes para la economía de la comunidad, como la construcción o el sector industrial, sectores en los que, si bien han de controlarse por las correspondientes administraciones públicas (que las emisiones sonoras derivadas de su actividad no vulneren los derechos de la ciudadanía a un ambiente acústico de calidad), pero tampoco se puede impedir el normal desarrollo de las actividades económicas de las islas. Para ello, se aprobó la LCAIB. «Otro concepto de gran trascendencia que se pretende introducir mediante este texto legal es el evidente carácter municipal de la ley», que se afirma en la exposición de motivos de la norma. Este carácter se traduce en la puesta a disposición de los municipios de instrumentos eficaces y eficientes que les permitan actuar de manera ágil, en ocasiones contundentemente, contra los que vulneren el contenido de la presente ley, así como el de las ordenanzas municipales que en desarrollo de esta se dicten.

2.7 Comunidad del País Vasco

Las normativas autonómicas contra la contaminación acústica del País Vasco son las siguientes:

- La Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco²⁵⁴ (en adelante LPMAP).
- La LPMAP, surge como expresión de la política ambiental autonómica, en desarrollo de las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma del País Vasco en virtud de su Estatuto de Autonomía²⁵⁵. Su exposición de motivos dice que «nace de la necesidad de concretar una voluntad colectiva de entender el medio ambiente, jerarquizando objetivos comunes de la política ambiental, articulando competencias y diseñando, para tal fin, procedimientos e instrumentos adecuados».

2.8 Comunidad de la Región de Murcia

La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada fue aprobada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante LPAIRM)²⁵⁶. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia asumió, a través del art. 11.2 de su Estatuto de Autonomía, la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución en materia sobre protección del medio ambiente²⁵⁷.

3 Principios generales y el derecho a un medio ambiente saludable

Entre los fines que establece la Ley 7/2007, que tiene su fundamento en el art. 57

²⁵⁴ Última modificación 7 de enero 2016.

²⁵⁵ Art. 11.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

²⁵⁶ Publicada en el Boletín de la Región de Murcia núm. 116, de 22 de mayo de 2009.

²⁵⁷ Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia en su art. 11 afirma que «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: [...] 3. Protección del medio ambiente. Normas adicionales de protección.

del Estatuto de Autonomía de Andalucía, están la mejora de la calidad de vida, mediante la prevención y el control integrado de la contaminación acústica, garantizar el acceso ciudadano a la información ambiental y alcanzar una mayor participación social en la toma de decisiones de naturaleza ambiental. También busca promover la sensibilización y la educación ambiental de los ciudadanos en la protección del medio ambiente y, además, promover la coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, así como la agilización y la previsión ambiental.

- Los principios que inspiran la Ley 7/2007, se encuentran regulados en su art. 3, tienen una perfecta aplicación a los problemas de la comunidad acústica. Así, se consideran por parte de la norma la responsabilidad compartida de las Administraciones Públicas, de las empresas y de la sociedad en la implicación activa y la protección del medio ambiente, para poner en práctica los principios de información, transparencia y participación, facilitando a tal efecto datos concretos, objetivos y fiables; también la norma persigue la promoción de la educación ambiental, cuyo objetivo es la difusión en la sociedad del conocimiento, información, actitudes, valores, comportamientos y habilidades encaminadas a la protección del medio ambiente; por otra parte, persigue el principio de prevención, para evitar preferentemente el daño en el origen; el principio de enfoque integral de las actividades especialmente contaminantes; el principio de cautela, para la protección del medio ambiente, recomienda la adopción de medidas de protección tras una primera evaluación científica en la que se indique que hay motivos razonables para entender que del desarrollo de una actividad podrían derivarse efectos potencialmente peligrosos sobre el medio ambiente y la salud; y el principio de quien contamina paga, según el cual los costes de prevención y reparación deben soportarlos los responsables de estos; el principio de adaptación al progreso técnico, que tiene por objeto la mejora en la gestión y control de las actividades contaminantes mediante la utilización de las mejoras técnicas disponibles que sean menos lesivas para el medio ambiente.

Los principios generales de actuación en materia de contaminación acústica de la LPCAC, para Cataluña, son «los principios de prevención, corrección y protección, de colaboración, de concienciación y de publicidad, informan y presiden la actuación pública en materia de contaminación acústica» (art. 2 del Reglamento 2009).

Para garantizar la protección de las personas en las horas de descanso, la ley distingue las medidas que hay que aplicar según la franja horaria. Con la misma finalidad, el uso de la maquinaria en las obras que se hacen en la vía pública y la construcción debe ajustarse a la franja horaria de funcionamiento que la ley establece. Se determinan unos contenidos mínimos en los estudios de impacto acústico que deben acompañar los proyectos de actividades y de construcción de infraestructuras susceptibles de generar ruidos y vibraciones.

Con respecto a los derechos de las personas, la normativa para el País Vasco, afirma que «todas [...] tienen derecho al uso y disfrute de un medio ambiente saludable, correspondiendo a las Administraciones Públicas promover políticas ambientalmente adecuadas para garantizar el ejercicio de este derecho [...] tienen el derecho a la información ambiental [...] el derecho a participar, directamente o a través de asociaciones de defensa ambiental [...] Será pública la acción para exigir el cumplimiento de lo previsto en esta ley, tanto en vía administrativa como jurisdiccional» (art. 3 de la LPMAP).

En cuanto a los deberes, «todas las personas físicas o jurídicas tienen el deber de conservar el medio ambiente». Además, «aquellas personas que vulneren la legislación ambiental serán sancionadas y obligadas a reparar el daño causado, en la forma en que se determine legalmente» (art. 4 de la LPMAP).

Con respecto a los principios ambientales, «la política ambiental en el País Vasco estará basada en los principios de aprovechamiento sostenible de los recursos, de cautela y acción preventiva, en el principio de corrección de los daños, preferentemente en la fuente, y en el principio de que quien contamina paga y quien daña responde, debiendo integrarse la protección del medio ambiente en la definición y ejecución de todas las políticas sectoriales» (art. 5 de la LPMAP).

4 Derecho frente al ruido y vibraciones

La protección frente al aire, ruido y vibraciones está regulada, por ejemplo, en el capítulo IV de la LPMAP, para el País Vasco, y en el art. 32 establece las acciones en materia de ruido y vibraciones, y dice que, en aras de cumplir «los objetivos de protección del ambiente atmosférico en materia de ruidos y vibraciones, se desarrollarán las siguientes acciones:

- a) la definición y el establecimiento de los objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos que, sobre la salud humana, el sosiego público y el medio ambiente en su conjunto se derivan de la generación de ruidos y vibraciones;
- b) la determinación de los niveles máximos de ruido y vibración permitidos para los medios de transporte, industrias, actividades, instalaciones, máquinas, aparatos, elementos y, en general, cualquier situación susceptible de generar niveles de ruido o vibración que puedan ser causa de molestia o suponer riesgos de cualquier naturaleza para las personas, los bienes o el medio ambiente;
- c) la fijación de las limitaciones o especificaciones al planeamiento urbanístico en áreas expuestas al ruido o la vibración;
- d) la definición de las condiciones de aislamiento y otros requisitos acústicos a cumplir por los edificios que alberguen usos sensibles al ruido o la vibración;
- e) La evaluación de los niveles de ruidos y vibración».

5 El factor humano y las emisiones

5.1 Convivencia Cívica

El comportamiento ciudadano tiene una referencia explícita en la norma de Islas Baleares para la protección frente al ruido que dispone que «la generación de ruidos y vibraciones producidos por la actividad directa de las personas, los animales

domésticos y aparatos domésticos o musicales en la vía pública, en los espacios públicos y en los edificios deben mantenerse dentro de los límites que exigen la convivencia ciudadana y la ley, debiendo tenerse en cuenta la normativa específica que los respectivos ayuntamientos pueden dictar para la regulación de las actividades y las relaciones de vecindad (art. 52 LECAIB)».

5.2 Sensibilización, formación y educación ambiental

— Comunidad de Aragón

La sensibilización y formación en materia de contaminación acústica deberán desarrollar programas y actividades en los valores cívicos que eviten la producción de ruido y vibraciones que afecten a la convivencia y al medio ambiente (art. 23 de la Ley 7/2010 de Aragón).

— Comunidad de Cataluña

También hay una referencia a la educación ambiental en la normativa catalana. Así dispone que «Las entidades locales y el Departamento de Medio Ambiente deben promover campañas de educación, formación y sensibilización ciudadana en relación con la problemática que comporta la contaminación por ruidos y vibraciones. Las campañas deben poner énfasis en la prevención y la corrección de la contaminación acústica, tanto en lo que concierne a los aspectos técnicos como a los cívicos» (art. 24 LPCAC).

Además, de acuerdo con lo que establece la normativa de acceso a la información medio ambiental, los ciudadanos deben poder acceder y estar informados sobre los datos sobre la contaminación acústica.

— Comunidad Valenciana

En cuanto a los principios educativos, se plantea «elaborar y desarrollar programas de formación y educación ambiental dirigidos a los ciudadanos, en general, y a los agentes sobre los que tiene mayor incidencia la contaminación acústica» (art. 6 b LGVPA), en particular. Asimismo, se plantea «facilitar información sobre las consecuencias del ruido sobre la salud de las personas y sobre los usos y prácticas cotidianas que permitan la reducción de los niveles acústicos» (art. 6 e LGVPA). Se propone el fomento de maquinaria, instalaciones y aparatos que generen el menor impacto acústico, mediante el empleo de la mejor tecnología disponible y

técnicamente viable (art. 6 b LGVPA). También el desarrollo «de instrumentos económicos destinados a fomentar la implantación en las empresas de programas, procedimientos y tecnologías destinadas a la prevención, reducción y control de las emisiones sonoras» (art. 6 b de la LGVPA).

— Comunidad del País Vasco

La exposición de motivos de la LPMAP afirma que «la educación ambiental ha de ser el complemento de los instrumentos diseñados, de forma que todos los sectores sociales crezcan en conocimiento y cultura ambiental, para conseguir el mejor desarrollo sostenible». Además, las Administraciones públicas deben poner en funcionamiento un plan de actuación en materia de educación, investigación y sensibilización ambiental (art. 100 de la LPMAP). La información y participación en clave educativa, y fomento del asociacionismo son, a su vez, esenciales para la efectiva implantación de la educación ambiental (exposición de motivos). Entre los fines de la ley, en su art. 2. g) encontramos «promocionar la educación ambiental en todos los niveles educativos, así como la concienciación ciudadana en la protección del medio ambiente. El plan de educación ambiental ofrecerá el conocimiento ambiental en el ámbito universitario y el fomento de la investigación en las siguientes materias:

- la tecnología;
- ciencias de la salud;
- ciencias experimentales;
- ciencias sociales;
- humanidades.

5.3 El derecho de acceso a la información y participación pública

— Comunidad del País Vasco

El derecho a la información de la ciudadanía, las Administraciones Públicas garantizarán los derechos de acceso a la información y a la participación en materia de contaminación acústica. Así mismo, la planificación y gestión acústica realizada

en el ámbito de este decreto deberá publicitarse y divulgarse de la forma más amplia posible para que sea accesible y comprensible para toda la ciudadanía.

La norma sobre los sujetos obligados a elaborar los mapas establece la necesidad de que sean realizados, por los municipios de más de 10000, habitantes, de manera que permitan efectuar una evolución del impacto sobre las áreas residenciales existente y sobre los futuros desarrollos. Además, los titulares de infraestructuras de transporte para valorar el impacto sobre los territorios cercanos, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos (art. 10):

- «a) en el caso de infraestructuras viarias, cuando les correspondan movimiento de más de 6000 vehículos de IMD (intensidad media diaria);
- b) en el caso de las infraestructuras de transporte ferroviario, cuando, se trate de una línea de ferrocarril con transporte de mercancías;
- c) todos los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco deberán realizar mapas de ruido de, al menos, las zonas de transición acústica que existan dentro del ámbito territorial de su competencia.
- d) las Administraciones competentes desarrollarán mapas de ruido en las áreas acústicas en las que se constate el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica».

— Comunidad de la Región de Murcia

Los fines y principios de la LPAIRM determinan que se deberá «promover una mayor participación social en la toma de decisiones medioambientales» (art. 2 e). Así, la administración autonómica deberá adoptar «las medidas necesarias para incentivar la participación ciudadana en los procedimientos de exposición pública de las actividades sometidas al trámite ambiental, mediante la publicación telemática de la relación de expedientes sujetos a la misma» (art. 6). Además, «los derechos de acceso a la información y participación pública en los asuntos de carácter ambiental se ejercerán de acuerdo con lo establecido en la Ley 27/2006²⁵⁸ por la que se regulan los

²⁵⁸ La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente». (art. 6).

6 La planificación y la prevención

6.1 Medidas generales de prevención

— Comunidad de Aragón

Las medidas generales de prevención de la contaminación acústica prevén las siguientes actuaciones que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón: norma adicional de protección, ampliar, delimitar y revisar los tipos de áreas y ambientes acústicos y la delimitación y revisión de estas. También, en orden de mejorar la planificación urbanística, se prevén medidas generales para minimizar el impacto acústico, tanto de los emisores existentes en el momento de la realización del Plan General de Ordenación Urbana, como la de la futura ubicación de la zona que haya que planificar.

La licencia de actividad, por otra parte, corresponderá al alcalde del ayuntamiento, en cuyo término municipal vaya a desarrollarse la actividad y en lo relativo a las licencias para el inicio de la actividad que, también, corresponden al ayuntamiento (art. 26).

En la planificación y ordenación del territorio se tendrán en cuenta las previsiones establecidas en esta ley, en sus normas de desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas. El objetivo es prevenir la contaminación acústica tanto en las áreas exteriores como en las interiores. Por ello, se respetarán los criterios de zonificación de los usos de las distintas zonas, de acuerdo con la tipología mínima, tales como áreas naturales, de alta sensibilidad acústica (predominantemente sanitarias, docentes y culturales), de uso residencial y de uso terciario de moderada sensibilidad acústica, pero distinto del uso recreativo y espectáculos; áreas de usos recreativos y de espectáculos al aire libre, que corresponden a zonas con baja calidad acústica; áreas de usos industriales que determinen una zona de baja sensibilidad acústica y no requieran especial protección, y áreas de infraestructuras y

equipamiento que por sus usos los niveles de contaminación son especialmente elevados y, en consecuencia tienen una sensibilidad acústica nula o escasa. Las áreas acústicas interiores se clasifican en función de su uso: sanitario asistencial, residencial privado, residencial público, docente y cultural, administrativo y de oficina (arts. 11 y 24).

En sentido, el profesor Gerardo García Álvarez dice que en la legislación de Aragón «se contemplan también instrumentos preventivos, como la relación entre los instrumentos de lucha contra la contaminación acústica y la planificación urbanística, estableciendo con carácter preceptivo un estudio de evaluación acústica como parte del estudio de impacto ambiental de infracciones y actividades»²⁵⁹.

En cualquier caso, el Gobierno de Aragón podrá, sin perjuicio de lo establecido en la legislación básica estatal, como norma adicional de protección, ampliar, delimitar y revisar los tipos de áreas y ambientes acústicos y la delimitación y revisión de estas. También, en orden de mejorar la planificación urbanística, se prevén medidas generales para minimizar el impacto acústico, tanto de los emisores existentes en el momento de la realización del Plan General de Ordenación Urbana, como la de la futura ubicación de la zona que haya que planificar.

En lo que se refiere a «los planes generales de ordenación urbana y los instrumentos de planeamiento de desarrollo de suelos urbanos y urbanizables afectados por el funcionamiento o de infraestructuras de transporte viario, ferroviario o aéreo incorporarán, dentro del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, los aspectos relativos a la contaminación acústica» (art.24.3).

En este sentido Omar Bouazza Ariño dice que «antes de la elaboración de un mapa de ruido y el consiguiente plan de acción, como marco previo, los planes urbanísticos deben haber realizado una distribución de los usos del suelo teniendo en

²⁵⁹ Gerardo García Álvarez, La evolución del régimen jurídico del ruido, *Revista Administración Pública*, núm. 186, 2011.

consideración los objetivos en materia de ruido contemplados en la Ley del Ruido»²⁶⁰.

²⁶⁰ Omar Bouazza Ariño, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, pág. 2545.

6.2 La planificación, el planeamiento urbanístico municipal

En la Ley del Ruido se considera, el criterio del uso del suelo, en la delimitación de las zonas acústicas, y su vinculación con el urbanismo. Ha introducido los conceptos de área urbanizada y nuevo desarrollo urbanístico, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. El planeamiento urbanístico debe tener en cuenta las diferentes zonas de sensibilidad acústica definida, en los mapas de capacidad acústica, de ámbito municipal, y en las normas para las nuevas construcciones en zonas ruidosas (art. 9.7)²⁶¹. El Decreto 176/2009 afirma que la nueva legislación estatal implica que la zonificación acústica del territorio, que de acuerdo con la legislación catalana está en relación con su capacidad acústica, tenga en cuenta el uso predominante del suelo y estos principios y objetivos de calidad acústica deben ser tenidos en cuenta por el planificador urbanístico en el ejercicio de su tarea, y evitar así indeseadas situaciones de inseguridad jurídica.

— Región de Murcia

LPAIRM dispone que «las directrices, planes y programas de protección del medio ambiente tendrán la consideración de instrumentos de ordenación del territorio cuando tengan por objeto localizar instalaciones o actividades que contengan limitaciones o determinaciones vinculantes que deben prevalecer en el planteamiento urbanístico, o sobre otros instrumentos de ordenación del territorio de rango inferior» (art. 8.3).

²⁶¹ Si la evaluación de impacto ambiental es preceptiva, el planeamiento urbanístico tiene que contener las determinaciones adecuadas para hacer efectivas las medidas que contenga la declaración correspondiente.

6.3 Instrumentos de planificación territorial y gestión acústica

— Comunidad de Castilla y León

En cuanto a los instrumentos de planificación territorial y de planeamiento urbanístico, se incluirá una zonificación acústica del territorio, las zonas de servidumbre acústica y la reserva de sonido de origen natura. Además, se incluirá un apartado en el que se definirán las medidas previstas para prevenir y reducir la contaminación acústica de manera que se garantice que, en las áreas que delimite, se alcancen los objetivos de calidad para las mismas. Se tomarán las medidas necesarias para que se cumplan la efectividad de las servidumbres acústicas en las áreas de intervención de los instrumentos citados. En cualquier caso, la planificación territorial y el ejercicio de las competencias autonómicas, generadas o sectoriales, que incidan en la ordenación del territorio o el planeamiento urbanístico de los municipios, deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta ley (art. 7 y 24).

— Comunidad de Cataluña

En la Ley del Ruido se considera, el criterio del uso del suelo, en la delimitación de las zonas acústicas, y su vinculación con el urbanismo, se han introducido los conceptos de área urbanizada y nuevo desarrollo urbanístico, de acuerdo con el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña. El planeamiento urbanístico debe tener en cuenta las diferentes zonas de sensibilidad acústica definida, en los mapas de capacidad acústica, de ámbito municipal, y en las normas para las nuevas construcciones en zonas ruidosas (art. 9.7)²⁶². El Decreto 176/2009 afirma que la nueva legislación estatal implica que la zonificación acústica del territorio, que de acuerdo con la legislación catalana está en relación con su capacidad acústica, tenga en cuenta el uso predominante del suelo y estos principios y objetivos de calidad

²⁶² Si la evaluación de impacto ambiental es preceptiva, el planeamiento urbanístico tiene que contener las determinaciones adecuadas para hacer efectivas las medidas que contenga la declaración correspondiente.

acústica deben ser tenidos en cuenta por el planificador urbanístico en el ejercicio de su tarea, y evitar así indeseadas situaciones de inseguridad jurídica.

Se contemplan dos tipos de mapas: los mapas de capacidad acústica y los estratégicos de ruido (MER). Los primeros establecen objetivos de calidad acústica y los mapas estratégicos de ruido realizan una evaluación global de una zona determinada y sirven de base para adoptar aquellas medidas de prevención y/o corrección de la calidad acústica a través de los planes de acción en materia de contaminación acústica, con el fin de prevenir y/o reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario y mantener la calidad acústica cuando esta sea satisfactoria (art. 26 del Decreto 176/2009).

— Comunidad de Islas Baleares

La planificación racional, del municipio tiene por objeto la ordenación urbanística del territorio que determine las áreas que requieren una especial protección en función del uso el uso predominante que en el se desarrollan. Además, hay que determinar las zonas de mayor intensidad sonora por las actividades que allí se realizan (art. 5 de la LCAIB).

Por una parte, asigna a «la planificación acústica la identificación de los problemas y el establecimiento de las medidas preventivas y correctoras necesarias para mantener los niveles sonoros por debajo de los previstos, o de los que se puedan prever» (art. 15.1 de la LCAIB). Los instrumentos de planificación y gestión acústica serán vinculantes para todas las Administraciones Públicas y actividades empresariales, económicas y demás que se realicen en el territorio de las *Illes Balears*, así como a toda la ciudadanía (art. 15.2 de la LCAIB). La norma considera como instrumentos de planificación y gestión acústicas: las ordenanzas municipales, los mapas de ruido, los planes de acción municipal y la declaración de zona de protección especial (art.16).

Los instrumentos de planificación y gestión acústica son: plan acústico de acción autonómica, planes acústicos municipales, ordenanzas municipales y declaración de zona acústicamente saturada (art. 18 de la LGVPA):

- a. El Plan Acústico de Acción Autonómica tiene por objeto coordinar las actuaciones administrativas públicas en sus acciones contra el ruido, fomentar la adopción de medidas de prevención y reducción de emisiones de sonido por encima de los límites legales permitidos. Al mismo tiempo, concienciar, formar a los ciudadanos y potenciar la investigación e implantación de nuevas tecnologías para conseguir reducir o eliminar la contaminación acústica (art.19 LGVPA).
- b. Los planes acústicos municipales tienen por objeto la identificación de las áreas municipales existentes, en función de los usos que sobre las mismos exista o esté previsto, así como en las medidas para la progresiva reducción del ruido por debajo de los niveles máximos permitidos (art. 21 LGVPA).
- c. En lo que se refiere a la necesidad de elaborar planes acústicos municipales, los municipios de más de 20 000 habitantes realizarán planes que contemplen todo el término municipal (art. 22 LGVPA). Estos planes municipales constarán de un mapa acústico e incluirán las siguientes medidas (art. 23.2 LGVPA):
 - a) «la ordenación de las actividades generadoras de ruido implantadas o a implantar en el ámbito de aplicación del plan;
 - b) la regulación del tráfico rodado;

- c) los programas de minimización de la producción y transmisión de ruidos;
- d) el establecimiento de sistemas de control de ruido;
- e) cualesquiera otras que se consideren adecuadas para reducir los niveles de ruido».

Las zonas acústicamente saturadas se definen, en la LGVPA, como «aquellas que producen unos elevados niveles sonoros debido a la existencia de numerosas actividades recreativas, espectáculos y establecimientos públicos, a las actividades de las personas que los utilizan, al ruido del tráfico, así como a cualquier actividad que incida en el nivel sonoro de la zona». Y, añade que «serán declaradas zonas acústicamente saturadas aquellas en las que, aun cuando cada actividad individualmente considerada cumpla los niveles establecidos en la ley, se sobrepasen dos veces por semana durante tres semanas consecutivas o, tres alternas en un plazo de 35 días naturales, y en más de 20 dB(A), los niveles de evaluación por ruidos en el ambiente» (art. 28 de la LGVPA). La declaración de zona acústicamente saturada es competencia del ayuntamiento que puede actuar de oficio o a petición de la persona interesada; esta propuesta de zona acústicamente saturada podrá incluir la adopción de medidas cautelares. Esta declaración habilitará a la Administración para adoptar de todas o algunas de las siguientes medidas que son: suspender la concesión de licencias de actividad que pudieran agravar la situación; establecer horarios restringidos para el desarrollo de actividades responsables, directa o indirectamente, de los elevados niveles de contaminación acústica; prohibir la circulación de alguna clase de vehículos o limitar aquella a determinados horarios, de conformidad con las otras administraciones competentes y cualesquiera otras que se consideren adecuadas para reducir los niveles de contaminación acústica. En cuanto a la vigencia de las medidas, estas se mantendrán en vigor cuando no se acredite la recuperación de los niveles superados mediante un informe técnico, y luego, aprobación por el pleno del ayuntamiento o conceller en su caso (art. 28, 29, 30 y 31 de la LGVPA).

6.4 Futuros desarrollos urbanísticos y participación ciudadana

En lo que se refiere al futuro desarrollo urbanístico, estos no podrán ejecutarse en áreas donde se incumplan los objetivos de calidad acústica en el ambiente exterior. Por tanto, no podrán concederse ninguna licencia de construcción de edificación destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales, si, en el momento de la concesión de la licencia, se incumplen los objetivos de calidad acústica en el exterior, salvo en dos supuestos (art. 43 de la LPMAP): cuando existan razones excepcionales de interés público debidamente motivadas y en las zonas de protección acústica especial.

Las zonas de protección acústica especial (ZPAE) definen las áreas acústicas en las que se incumplen los objetivos de calidad acústica, aun observándose por los focos emisores acústicos los valores límite aplicables. El problema es que se produce un efecto de acumulación de sonidos en la zona y la consecuencia es que no se respetan los límites de calidad en el área acústica (art. 45 de la LPMAP).

6.5 La zonificación acústica

— Comunidad de Cataluña

La zonificación acústica consiste, según esta norma, en la agrupación de los territorios de la misma capacidad acústica, y debe tener en cuenta las zonas urbanizadas, los nuevos desarrollos urbanísticos, los sectores del territorio afectados por sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que lo reclamen y los espacios de interés natural que disfruten o demanden de una protección especial contra la contaminación acústica (art. 10 del Decreto 176/2009).

La norma ordena a los ayuntamientos establecer medidas que tengan un efecto directo en la calidad de vida de los ciudadanos, y facilitar a las administraciones los instrumentos necesarios y los recursos suficientes para alcanzar esta finalidad (art. 7 del Decreto 176/2009, y en el preámbulo y en el art 22 de la Ley 16/2002).

6.6 Las servidumbres acústicas

— Comunidad Islas Baleares

En esta Comunidad Autónoma se definen las servidumbres acústicas como «los sectores del territorio afectados al funcionamiento o desarrollo de las infraestructuras de transporte viario, ferroviario, portuario, aéreo o de otros equipamientos públicos que se determinen reglamentariamente [...]. Asimismo, [...] los sectores de territorio situados en el entorno de tales infraestructuras, existentes o proyectadas. Las zonas de servidumbre acústica se delimitarán en los mapas de ruido por la administración correspondiente, mediante la aplicación de los criterios técnicos que determine la normativa reglamentaria estatal o autonómica, según el caso» (art. 20 LECAIB).

6.7 Clasificación de las áreas de sensibilidad acústicas

— Comunidad de Andalucía

En cuanto a la clasificación de las áreas de sensibilidad acústica los Ayuntamientos deberán contemplar, al menos, las áreas de sensibilidad acústica según la siguiente tipología (art. 7 del Decreto 6/2012):

- a) sectores del territorio con predominio de suelo de uso residencial;
- b) sectores del territorio con predominio de suelo de uso industrial;
- c) sectores del territorio con predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos;
- d) sectores del territorio con predominio de suelo de uso característico turístico o de otro uso terciario no contemplado en el tipo c;
- e) sectores del territorio con predominio de suelo de uso sanitario, docente y cultural que requieran de especial protección contra la contaminación acústica;
- f) sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte u otros equipamientos públicos que los reclamen;

g) espacios naturales que requieran una especial protección contra la contaminación acústica.

6.8 Mapas no estratégicos y de capacidad acústica

— Comunidad de Andalucía

Además, se establece la realización de los mapas no estratégicos (art. 14 del DPCAA), que son:

- Mapa singular de ruido: mapa de ruido realizado para aquellas áreas de sensibilidad acústica en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes objetivos de calidad acústica.
- Otros mapas de ruido: mapas de ruido no incluidos en el apartado anterior realizados para ámbitos territoriales que no sean aglomeraciones o para infraestructuras de transporte distintas de grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y grandes aeropuertos.

No todas las comunidades autónomas muestran la misma sensibilidad con respecto a la necesidad de la elaboración de los mapas de ruido. Así, resalta Josep María Aguirre que «la Ley Andaluza 7/2007, de 9 de julio de gestión Integral de la Calidad Ambiental, con una sección dedicada a la contaminación acústica, que mantiene la obligación de aprobación de mapas de ruido a las aglomeraciones urbana de más de 100000 habitantes, lo que limita su aplicación de 6 de sus 778 municipios»²⁶³.

— Comunidad de Aragón

²⁶³ Josep María Aguirre I Font, «Estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo», *Observatorio de Políticas ambientales 2016*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2016, págs. 769-805.

La Comunidad de Aragón aprobó la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica que se fundamenta en el art. 45 de la CE y el art. 18 del Estatuto de Autonomía de Aragón²⁶⁴. En su art. 20 desarrolla los mapas de ruido y dice que corresponde a la administración de la comunidad autónoma la elaboración y aprobación de los mapas de ruido cuando el ámbito territorial de este exceda el de un término municipal. En caso contrario, la competencia será del ayuntamiento correspondiente. La elaboración y aprobación de ordenanzas municipales sobre la contaminación acústica corresponde a los ayuntamientos. Así mismo, dice que las ordenanzas municipales sobre contaminación acústica podrán contener aspectos que amplíen el grado de protección frente al ruido y las vibraciones establecido en esta ley (art.7).

Como excepción, la normativa aragonesa establece que los municipios aragoneses mayores de 20000 habitantes deberán elaborar y aprobar mapas de ruido. Los municipios más pequeños podrán elaborar y aprobar mapas de ruido de manera voluntaria (art. 20). Josep María Aguirre I Font resalta que «la aprobación de mapas de ruido a las poblaciones de más de 20000 habitantes afecta a 4 de sus 731 municipios»²⁶⁵.

²⁶⁴ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en su art.18 regula los derechos y deberes en relación con el medio ambiente:

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales en condiciones de igualdad y el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro.
2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones presentes y futuras.
3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las leyes.
4. La actividad de los poderes públicos se guiará por los principios de prevención, precaución y respeto a los derechos de las futuras generaciones.

²⁶⁵ Josep María Aguirre I Font, «Estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo», *Observatorio de Políticas ambientales 2016*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2016, págs. 769-805.

En lo que se refiere a los mapas de ruido, independientemente de lo establecido en la normativa básica estatal, se deberá aprobar, previo trámite de información pública, por un período mínimo de un mes, mapas de ruido correspondiente a (art. 19):

«a) Cada uno de los grandes ejes viarios, de los grandes ejes ferroviarios y de los municipios con una población superior a 20 000 habitantes, de acuerdo con el calendario establecido en la Disposición Adicional Primera.

b) Las áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los correspondientes requisitos de calidad acústica.

Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, las Administraciones Públicas competentes podrán elaborar mapas de ruido para núcleos de población inferiores a 20000 habitantes y para infraestructuras viarias, ferroviarias y aeroportuarias no contempladas en la legislación básica estatal. En el procedimiento se abrirá un trámite de información pública por un período mínimo de un mes. Josep María Aguirre I Font dice que el establecimiento de los mapas para poblaciones de más de 20.000 habitantes es «una obligación que afectará a 15 de sus 2248 municipios»²⁶⁶.

3. Asimismo, para la evaluación del ruido ambiente en determinadas zonas del territorio de la Comunidad, se podrán elaborar mapas de ruido específicos limitados a dicha zona. En el procedimiento se abrirá un trámite de información pública por un período mínimo de un mes.

²⁶⁶ Josep María Aguirre I Font, «Estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo», *Observatorio de Políticas ambientales 2016*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2016, págs. 769-805.

4. Los mapas de ruido cuya elaboración sea competencia de los municipios y provincias, una vez aprobadas las propuestas por estos, serán remitidas a la consejería competente en materia de medio ambiente, para su aprobación y posterior supervisión de su aplicación» (art. 19).

— Comunidad de Cataluña

Hay que reseñar que la ley establece la división del territorio en zonas, de forma que los aspectos relativos al ruido sean tenidos en cuenta a la hora de planificar las actividades. En este sentido, la norma define a **los mapas de capacidad acústica municipal** como «un instrumento para la gestión medio ambiental del ruido, que tiene como finalidad de evitar, prevenir o reducir la contaminación acústica a la que está expuesta la población, y la prevención y/o mejora de la calidad acústica del territorio». El mapa asigna los niveles límites de inmisión, fijados como objetivo en un territorio determinado, estableciendo las zonas de sensibilidad acústica, que agrupan las partes del territorio con la misma percepción acústica (alta, moderada y baja), para los tres periodos diferenciados, día, tarde y noche, donde también se incorporan los usos del suelo. Todos los ayuntamientos tienen la obligación de elaborar, aprobar el mapa de capacidad acústica y ponerlo a disposición de la población (art.9, sobre criterios generales, del Decreto 176/2009, de 10 de noviembre y disposición final primera). Y en el mismo sentido, la LPCAC, en su art.9, afirma que «los ayuntamientos deben elaborar un mapa de capacidad acústica con los niveles de inmisión [...] que estén incluidos en las zonas urbanas, los núcleos de población y, si procede, las zonas del medio natural, a efectos de determinar la capacidad acústica del territorio mediante el establecimiento de las zonas de sensibilidad acústica en el ámbito del respectivo municipio. Las disposiciones que se dicten para el desarrollo de la ley deben establecer los criterios para la elaboración de dichos mapas de capacidad acústica».

Los mapas de capacidad acústica recogen los niveles de inmisión que generan los diferentes emisores en una zona concreta. Para determinar los niveles de inmisión se realizará un número de mediciones suficiente y representativo, que permita conocer los emisores acústicos existentes, los sectores expuestos al ruido y el área afectada

por las emisiones²⁶⁷. La «capacidad» es un concepto medioambiental que alude a la cantidad de residuos que generan determinados emisores que son capaces de producir impactos ambientales²⁶⁸.

El concepto de «capacidad» ha sido utilizado en las normas sobre turismo, por ejemplo, en la Ley 7/1995 de Turismo de Canarias, en su art. 24.2, donde se alude a la capacidad de carga de las islas. La comunicación previa permite, en el ámbito turístico, el inicio de la actividad. Pero corresponde a la administración turística comprobar el posterior cumplimiento de los requisitos de la legislación. En contraposición, están sujetas a autorización administrativa la construcción, ampliación y la reapertura de establecimientos turísticos de alojamiento, pero por razones medioambientales o de ordenación del territorio. Estas limitaciones de ordenación del territorio se realizarán atendiendo a la capacidad de carga de las islas. En definitiva, la capacidad de carga turística es un concepto que alude a la cantidad de visitantes que puede soportar un área determinada sin que se produzca un daño ambiental y ecológico.

La contaminación acústica tiene un componente ambiental, que ya hemos comentado. La Ley del Ruido considera el espacio en que se produce la inmisión del ruido y la franja horaria donde se determina el nivel de sensibilidad acústica. El sistema de protección establece límites en la emisión de ruido máximo, pero no es el único concepto que se utiliza en el amplio entramado de normas autonómicas y ordenanzas.

Los mapas de ruido contienen, en su ámbito territorial, los índices acústicos existentes o previstos, los valores límite u objetivos de calidad acústica, la superación o no de los valores límite aplicables y de los objetivos aplicables (art. 15.2). En contraposición, los mapas de capacidad acústica comprenden los niveles de inmisión

²⁶⁷ Decreto 245/2005, de 8 de noviembre, por el que se fijan los criterios de elaboración de mapas de capacidad acústica (vigente hasta el 17 de noviembre de 2009).

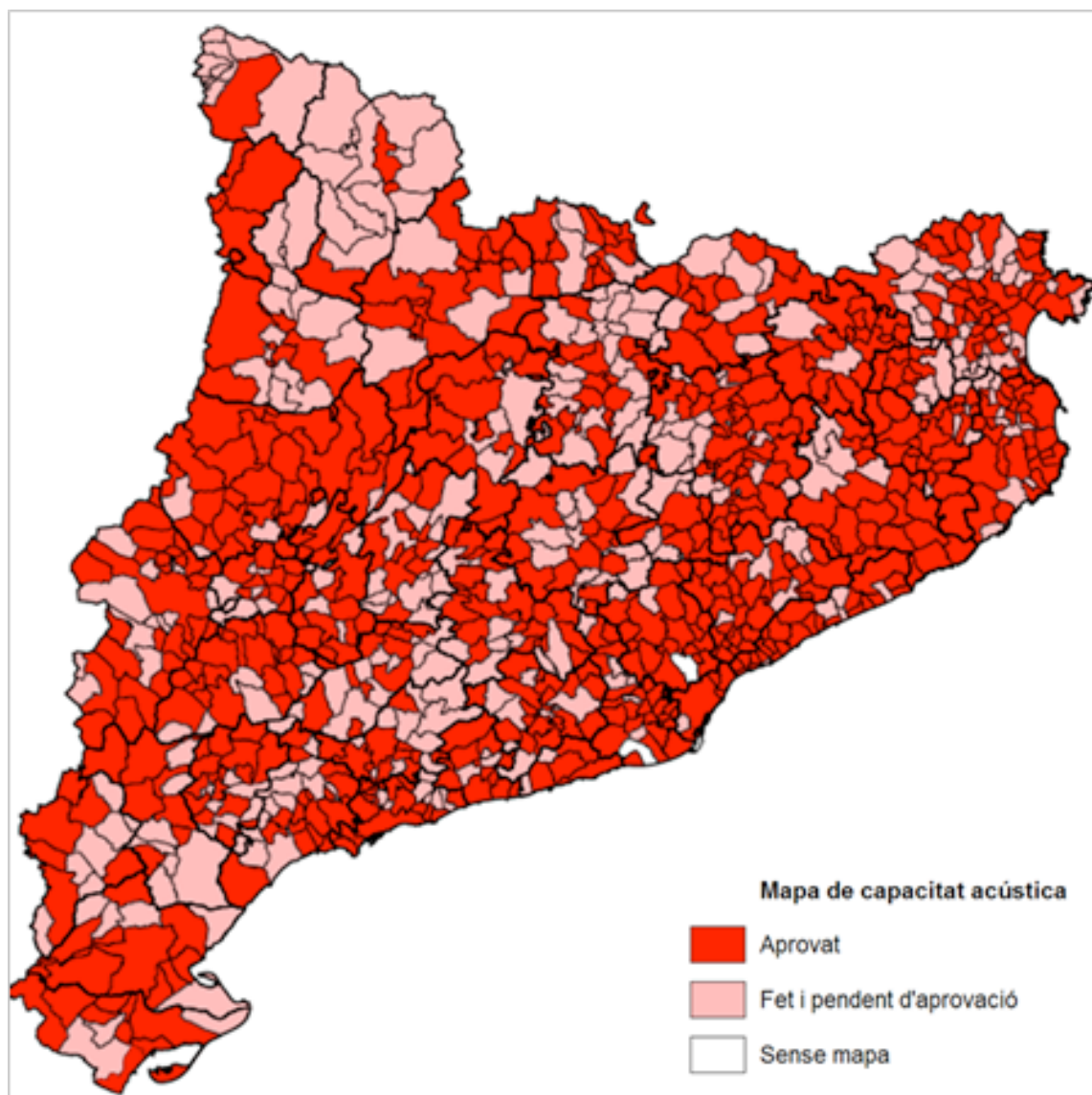
²⁶⁸ DICCIONARIO DEL ESPAÑOL JURÍDICO, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://enclave.rae.es/recursos/diccionarios/diccionario-juridico>. Define la capacidad en su acepción ambiental cómo «cantidad de viene o residuos que una instalación es capaz de producir por lo que afectará a los impactos ambientales de la misma».

y la afectación de sectores expuestos al ruido en una zona determinada, con un nivel determinado de sensibilidad acústica. En definitiva, los mapas acústicos establecen los límites de emisión, para el conjunto de emisores, que inciden en una zona con un nivel de sensibilidad determinada. Los usos permitidos del uso del suelo determinan el nivel de sensibilidad y, por tanto, la capacidad acústica del territorio. Así, por ejemplo, podemos ver el siguiente cuadro:

Zonificación acústica del territorio	Valores límite de inmisión en dB(A)		
	Ld (7 h-21 h)	Le (21 h-23 h)	Ln (23 h-7 h)
Zona de sensibilidad acústica alta (A)	60	60	50
Zona de sensibilidad acústica moderada (B)	65	65	55
Zona de sensibilidad acústica baja (C)	70	70	60

Zonas de sensibilidad acústica y usos del suelo	Valores límite de inmisión en dB(A)		
	Ld (7 h-21 h)	Le (21 h-23 h)	Ln (23 h-7 h)
ZONA DE SENSIBILIDAD ACÚSTICA ALTA (A)			

(A2) Predominio del suelo de uso sanitario, docente y cultural	55	55	45
(A3) Viviendas situadas en el medio rural	57	57	47
(A4) Predominio del suelo de uso residencial	60	60	50



Mapas de capacidad acústica del Departamento de Territorio y Sostenibilidad. Consulta realizada el 24.04.2019. Podemos comprobar que prácticamente todos los municipios tienen aprobados los mapas de capacidad acústica o en su caso están hechos y pendiente de aprobación²⁶⁹.

Los mapas de capacidad acústica incluyen la siguiente información (art.9.3 de la LPCAC):

²⁶⁹http://mediambient.gencat.cat/es/05_ambits_dactuacio/atmosfera/contaminacio_acustica/gestio_ambiental_del_soroll/mapes_de_capacitat_acustica/ (Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat de Catalunya).

- a) la inmisión al ruido calculada o medida;
- b) los modelos de cálculo utilizados;
- c) los datos de entrada para el cálculo de ruido;
- d) la afectación de los sectores expuestos al ruido;
- e) las zonas de sensibilidad acústica atribuidas;
- f) los valores límite de inmisión y los valores de atención atribuidos a cada zona de sensibilidad acústica.

La norma contempla el derecho acceso al mapa de capacidad acústica y a recibir la información adecuada sobre las zonas de sensibilidad acústica, las zonas de ruido y sus entornos, de acuerdo con la normativa reguladora de acceso a la información en materia de medio ambiente.

En este sentido Josep M Aguirre I Font afirma que «la ley catalana extiende la obligación de elaborar mapas acústicos la totalidad de sus municipios, sin excepción, pero con la posibilidad que los menores de mil habitantes pudieran delegar la competencia a una entidad supramunicipal»²⁷⁰.

²⁷⁰ Josep María Aguirre I Font, «Estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo», *Observatorio de Políticas ambientales 2016*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2016, págs. 769-805.

6.9 Planes de acción

— Comunidad de Andalucía

En lo que se refiere a los mapas de ruido y planes de acción se distinguen al igual que hace la legislación básica del Estado, los siguientes:

- MER: mapas de ruido realizado para aglomeraciones, grandes ejes viarios, grandes ejes ferroviarios y grandes infraestructuras aeroportuarias.
- los mapas singulares en caso de incumplimiento de los objetivos de calidad acústica.
- otros mapas de ruido diferente a los MER.

6.10 Planes acústicos municipales

— Comunidad de Islas Baleares

Los planes acústicos de acción municipales «tienen por objeto la identificación de las áreas acústicas existentes en el municipio en función del uso que sobre las mismas exista o esté previsto y sus condiciones acústicas, así como la adopción de medidas que permitan la progresiva reducción de sus niveles sonoros para situarlos por debajo de los previstos o que puedan preverse en desarrollo de la presente ley» (art. 23). Se establecen supuestos para la elaboración de planes acústicos municipales para los ayuntamientos, con un núcleo urbano continuo que sea de más de 25 000 habitantes; o bien, o bien más de 35 000 habitantes en el conjunto de su término municipal correspondiente, elaborarán sus respectivos planes acústicos, que contemplarán todo el término municipal (art. 25). Los municipios que no están obligados por la LCAIB «a la elaboración de un plan acústico municipal pueden dotarse de su correspondiente plan acústico, si así lo deciden mediante acuerdo de la corporación municipal, la cual debe observar lo dispuesto en esta ley en cuanto a su procedimiento de elaboración y contenido. En este caso, pueden encomendar la gestión de esta competencia al consejo insular o a otra entidad local supramunicipal, previa al correspondiente acuerdo con la citada institución». Así mismo, «los municipios pueden adoptar un plan acústico para una determinada zona en la que existan numerosas actividades destinadas al uso

de establecimientos públicos y niveles de recepción en el ambiente exterior, producidos por la superposición de las múltiples actividades existentes y por la actividad de las personas que utilizan estos establecimientos, así como en aquellas otras colindantes con vías de comunicación que superen en más de 10 dB(A) los niveles fijados. Dicho plan contendrá las medidas oportunas para disminuir el nivel sonoro exterior hasta situarlo por debajo de los límites reglamentarios» (art. 25).

En cuanto a los instrumentos de planeamiento urbanístico, deben contemplarse la información y las propuestas contenidas en los planes acústicos municipales. En su defecto, los instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial incorporarán un estudio acústico en su ámbito de ordenación que permita evaluar su impacto y adoptar las medidas adecuadas para su reducción. En consecuencia, las figuras de planeamiento urbanístico general deben incorporar en sus determinaciones, al menos, los aspectos siguientes:

- «a) los planos que reflejan con suficiente detalle los niveles de ruido en ambiente exterior, tanto en la situación actual como en la previsible una vez acometida la urbanización;
- b) los criterios de zonificación de usos adoptados a fin de prevenir el impacto acústico;
- c) la propuesta de calificación de áreas de sensibilidad acústica en el ámbito espacial de ordenación, de acuerdo con los usos previstos y las prescripciones de la ley;
- d) las medidas generales previstas en la ordenación para minimizar el impacto acústico;
- e) las limitaciones en la edificación y en la ubicación de actividades contaminantes por ruido y por vibraciones que deben incorporarse en las ordenanzas urbanísticas;
- f) los requisitos generales de aislamiento acústico de los edificios en función de los usos previstos para los mismos y de los niveles de ruido estimados en el ambiente exterior (art.28)».

El principio de prevención frente a los problemas de contaminación acústica pretende que no se superen los límites de emisión e inmisión. El planeamiento municipal tendrá en cuenta la prevención en la asignación de los usos generales y, también, en los más pormenorizados. Así, el planeamiento tendrá especial cuidado en la ubicación, orientación y distribución interior de los edificios más sensibles. La prevención en el tema de la contaminación acústica necesita adoptar diseños con distancias suficientes con respecto a las más importantes fuentes de ruido y, especialmente, con respecto a la primera causa del ruido que es el tráfico rodado (art. 28 LCAIB)

7. Zonas acústicamente saturadas y zonas de protección acústica especial

7.1 Concepto

— Comunidad de Andalucía

La ley del ruido desarrolla un capítulo III que se cierra con medidas correctoras de la contaminación acústica cuando no se cumplen los objetivos de calidad acústica. Nos encontramos aquí en una situación posterior a la de la prevención que venimos propugnando, es decir, no se han puesto las medidas en el diseño de la ciudad que es inicio o origen del problema y es necesario corregir las consecuencias. Se trata de aplicar medidas excepcionales y en periodos temporales determinados para lograr el cumplimiento del objetivo calidad sonora establecidos²⁷¹.

La norma establece un régimen especial para determinadas zonas acústicas. En su art. 18 se regulan las zonas de protección acústica especial, acústicamente saturadas, situación acústica especial y tranquilas. La declaración de zona acústica especial se hará por los ayuntamientos, conjuntamente a la aprobación de sus planes zonales específicos que deberán contar, al menos, con un mapa, con la distribución real de los niveles sonoros y la determinación de los emisores acústicos que los

²⁷¹ María Consuelo Alonzo García, «La distribución de competencias entre las administraciones públicas», *Comentarios a la Ley del Ruido, Ley 37/2013*, de 17 de noviembre (dir. Blanca Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004.

originan. Se deberán definir medidas correctoras apropiadas, y en el caso de que el emisor acústico fuera el tráfico, se podrán incluir medidas como señalar las zonas en que establezca limitación horaria de la velocidad de circulación, limitar la hora de la circulación, limitar de circulación de determinados vehículos a determinadas horas y cualquiera otra que pueda considerarse necesaria. Si la causa está motivada por actividades económicas, el plan podrá incluir medidas como la no autorización de la puesta en marcha o el favorecimiento de la apertura de actividades acústicas menos contaminantes que las existentes.

En cuanto a las zonas acústicamente saturadas, serán declaradas las que, en un municipio, en las que como consecuencia de múltiples actividades y en las que, a pesar de cumplir cada una de ellas con las exigencias de este reglamento en relación con las emisiones al exterior, los niveles sonoros ambientales producidos por la concentración de las actividades existentes, y por las personas que la utilizan, sobrepasan los objetivos de calidad acústica establecidos en dicha zona. Estas zonas quedan sometidas a un plan acústico especial que podrán contar, entre otras medidas, con (art. 20.3 del Decreto 6/2012 y art. 76 de la Ley 7/2007):

- limitación horaria para colocar mesas y sillas en la vía pública, así como suspensión temporal de licencias;
- restricciones al tráfico rodado;
- límites de emisión más restrictivos y la exigencia a los titulares de actividades, de medidas correctoras complementarias;
- la suspensión de la licencia de actividad, apertura, modificación o ampliación, nuevo otorgamiento de las actividades generadoras de ruido nocturno, salvo que se reduzcan los niveles de inmisión;
- limitación del régimen de horarios de acuerdo con la normativa vigente en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía;
- deberán indicar los responsables de la adopción las medidas, la cuantificación económica de las mismas y, cuando sea posible, un proyecto de financiación.

En conclusión, esta batalla contra la contaminación acústica es descrita por «Martín Mateo como la lucha contra el ruido como una estrategia de combinación de

técnicas jurídicas (autorización, regulación de las características de los focos de emisión, imposición de límites, zonificación y sanciones)»²⁷².

— Comunidad de Aragón

Las zonas acústicamente saturadas están contempladas en la Ley 7/2010²⁷³, en su art. 39, el cual dice que los municipios las regularán en sus ordenanzas, entendiendo como tales aquellas áreas en las que existen múltiples actividades de ocio que pueda llegar a producir niveles de contaminación acústica que ocasionen molestias graves. El órgano competente para su declaración adoptará alguna de estas medidas cautelares, o todas, como: la suspensión del otorgamiento de nuevas licencias de apertura o la revisión de las existentes, la limitación del horario de apertura y cierre de dichas actividades, la limitación de las distancias mínimas para las actividades generadoras de contaminación acústica implantadas y causantes de la contaminación en la zona. Una vez declarada la zona acústicamente saturada, se pueden adoptar medidas, entre las que se encuentran las siguientes: restricciones al tráfico, límites de emisión al exterior más restrictivos y la exigencia a los titulares de las actividades medidas correctoras y de rehabilitación de la zona, la prohibición o limitación horaria para colocar mesas y sillas en la vía pública, así como la suspensión de las licencias concedidas, la ordenación de las actividades generadoras de contaminación acústica implantadas y causantes de la saturación en la zona. En cualquier caso, los municipios regularán, en sus respectivas ordenanzas municipales, el procedimiento y los efectos de la declaración de zonas saturadas (art. 39).

²⁷² Jesús Jordano Fraga, «Entidades locales y contaminación acústica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n° 38, septiembre – diciembre 2017.

²⁷³ Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica (en adelante Ley 7/2010).

Una vez redactado el proyecto de construcción de las infraestructuras, se realizará un estudio acústico de detalle que será presentado para su valoración por la delegación provincial correspondiente. Esta emitirá, en un plazo de dos meses, un informe a efectos de legalidad, que tendrá carácter vinculante. El estudio acústico de detalle se elaborará, como mínimo, para las áreas de sensibilidad acústica siguientes:

- a) aquellas donde se prevea una superación de los objetivos de calidad acústica;
- b) aquellas donde se ubiquen edificaciones destinadas a usos sensibles;
- c) aquellas específicamente señaladas por la Declaración de Impacto Ambiental o en la resolución del procedimiento de Autorización Ambiental.

— Zonas de Protección Acústica Especial

— Comunidad de Islas Baleares

Se definen como Zonas de Protección Acústica Especial aquellas en las que se producen unos elevados niveles sonoros debido a la existencia de numerosas actividades recreativas, espectáculos o establecimientos públicos; a la actividad de las personas que los utilizan, al ruido del tráfico, así como a cualquier otra actividad de carácter permanente que incida en la saturación del nivel sonoro de la zona, aun cuando cada actividad individualmente considerada cumpla con los niveles establecidos en esta norma (art.29 de LCAIB).

— Comunidad Autónoma de Cataluña

La zona acústica de régimen especial (en adelante ZARE) está considerada en su art. 8 de la LPCAC, como aquellas en las que se produce una elevada contaminación acústica a causa de la presencia de numerosas actividades.

La declaración de ZARE requiere «que sean zonas en que se sobrepasen los valores límite de inmisión en el ambiente exterior correspondientes a zonas de sensibilidad acústica baja en 15 dB(A) o más, dos veces por semana, durante dos semanas consecutivas o tres alternas, dentro del plazo de un mes» (art 8.2 de LPCAC)

La declaración debe ser propuesta en los términos que dispongan las ordenanzas municipales. El estudio para la propuesta de declaración puede ser realizado a iniciativa de la administración o de un numero representativo de vecinos.

La declaración de ZARE comporta deberes a los ayuntamientos «para conseguir la progresiva disminución del ruido en el ambiente exterior a la zona, mediante los diversos instrumentos legales, normativos y de control de que disponen» (art.8 de la LPCAC). Cuando se consiga alcanzar los niveles acústicos que corresponden al nivel de sensibilidad de la zona, el ayuntamiento podrá cerrar el expediente y procederá a normalizar la clasificación.

Las nuevas construcciones que pretendan construirse en zonas ruidosas con niveles de inmisión superiores a establecidos por la ley, los promotores deben adoptar, al menos las medidas de protección que establecen las NBE (art. 13 de la LCAC):

- «a) medidas de construcción o reordenación susceptibles de proteger el edificio contra el ruido;
- b) disposición, si procede, de las dependencias de uso sensible al ruido en la parte del edificio opuesta al ruido;
- c) insonorización de los elementos de construcción;
- d) apantallamiento por motas de tierra o barreras artificiales en la proximidad de la infraestructura».

El ayuntamiento deberá comprobar antes de que se otorguen los correspondientes permisos y licencias que se cumplen, al menos, las medidas establecidas por las NBE. Si no se acredita el cumplimiento, no puede otorgarse el permiso o la licencia correspondiente y el procedimiento administrativo de otorgamiento queda en suspenso hasta que la persona interesada lo acredite. En las construcciones ya existentes son aplicables las medidas establecidas por las letras c) y d) del apartado 1 (art. 13.2. de la LPCAC) que son la insonorización de ventanas y creación de barreras naturales o apantallamiento artificial para proteger el edificio de las ondas acústicas externas (ver anexo 9).

7.2 Propuesta de declaración

Los ayuntamientos podrán realizar, o bien de oficio o bien a petición de la vecindad, y de acuerdo con lo que se establece en la LIPPIJ, la propuesta de declaración de zona de protección acústica especial, mediante la aportación de un informe técnico (art. 30 de la LCAIB).

7.3 Objetivos de la declaración

La declaración de zona de protección acústica especial produce efectos. Así, «en las zonas declaradas de *protección acústica especial* se perseguirá la progresiva reducción de los niveles de inmisión hasta alcanzar los objetivos de calidad sonora que les son aplicables. Para lograr este objetivo, la administración que la haya declarado una zona de protección acústica especial elaborará planes de zona para la adopción de todas o de alguna de las siguientes medidas» (art.31 LCAIB):

«a) suspender la concesión de licencias de actividad que pudiesen agravar la situación;

b) establecer horarios restringidos para el desarrollo de las actividades responsables, directa o indirectamente, de los elevados niveles de contaminación acústica;

c) prohibir la circulación de alguna clase de vehículos o restringir su velocidad, o limitar la circulación a determinados horarios, de conformidad con las otras administraciones competentes;

d) establecer límites de emisión al exterior más restrictivos que los de carácter general, exigiendo a los titulares de las actividades medidas correctoras complementarias;

e) cualesquiera otras medidas que se consideren adecuadas para reducir los niveles de contaminación acústica» (art. 31).

7.4 Vigencia de la declaración

Las medidas tomadas para reducir la contaminación acústica se mantendrán mientras no quede acreditado, mediante un informe técnico, que se ha conseguido el objetivo acústico y se resuelva el fin de la declaración de zona acústica especial (art.32 de la LCAIB).

7.5 Declaración de zona acústica especial

Cuando, a pesar de las medidas correctoras incluidas en los planes que se desarrollan en una zona de protección acústica especial, no se pueda evitar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, la Administración Pública deberá declarar la zona de situación acústica especial. En dicha zona se practicarán nuevas medidas correctoras específicas dirigidas, a largo plazo, a la mejora de la calidad acústica y, en particular, a que no se incumplan los objetivos de calidad acústica correspondientes al espacio interior (art. 32 de la LCAIB).

7.6 Consideraciones en la contratación pública

En cuanto a la contratación pública, las administraciones de *Illes Balears*, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán el uso de maquinaria, equipos y pavimentos de baja emisión acústica, especialmente al contratar las obras y los suministros. En los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de *Illes Balears*, relativos a obras, transporte, recogida de residuos o servicios públicos en general, se especificarán los límites de emisión aplicables a la maquinaria (art. 36 de la LCAIB).

7.7 Limitaciones en la concesión de nuevas licencias

En lo que se refiere a las condiciones exigibles a las edificaciones, la ley dispone que no podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones

destinadas a usos sanitarios, educativos o culturales, si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que les sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas. Si bien, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, pueden conceder licencias de construcción de las edificaciones aludidas aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados, siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior (art. 39 de la LCAIB).

En el capítulo de las condiciones acústicas de las actividades comerciales, industriales y de servicios, los titulares de dichas actividades están obligados a adoptar las medidas necesarias de insonorización de sus fuentes sonoras y de aislamiento acústico para cumplir, en cada caso, las prescripciones establecidas en la ley y en su normativa de desarrollo. Lo mismo se contempla sobre las actividades con música, entrenamiento u ocio (art. 41 y 42 de la LCAIB), cuando estas actividades se realizan al aire libre.

Por una parte, para poder obtener el permiso de instalación de actividades permanentes mayores, el proyecto incluirá un estudio acústico relativo a la incidencia de la actividad en su entorno, que garantice el cumplimiento de las exigencias establecidas en esta ley. Y para la obtención de la licencia de apertura y funcionamiento de las demás actividades permanentes con música, entretenimiento u ocio desarrolladas en terraza, espacio, recinto o similar, al aire libre, deberá aportarse un certificado con un estudio acústico relativo a la incidencia real de la actividad en su entorno que garantice el cumplimiento de las exigencias establecidas en esta ley.

Por otra parte, para la autorización de las actividades no permanentes diurnas con equipos y aparatos capaces de generar ruidos de 70 dB(A) o superior, y para las actividades nocturnas con equipos y aparatos capaces de generar ruidos de 60 dB(A), o superior o con un aforo no inferior a 250 personas, la documentación técnica previa incluirá un estudio acústico relativo a la incidencia de la actividad en su entorno que garantice el cumplimiento de las exigencias establecidas en esta ley, así como un certificado la instalación se realizado de acuerdo con lo proyectado.

8. Controles sobre los principales emisores

8.1 Actividades de ocio

— Comunidad Valenciana

En lo que se refiere a los espectáculos, establecimientos públicos y actividades recreativas, la norma tiene un tratamiento diferente para los locales cerrados y los locales al aire libre. Los locales cerrados tendrán un aislamiento acústico constructivo delimitador de los locales (art. 39). En locales al aire libre, las licencias o autorizaciones municipales de instalación o funcionamiento de actividades recreativas, espectáculos o establecimientos, se considerarán los niveles máximos de potencia sonora que dichas actividades puedan producir. «La administración competente podrá acordar la suspensión temporal de la autorización en el caso de registrarse en viviendas o locales contiguos o próximos niveles sonoros de recepción superiores a los establecidos en esta ley» (art.40). Con el fin de evitar efectos acumulativos generados por estas actividades, se respetarán distancias razonables con respecto a las zonas que tengan un uso predominantemente residencial, sanitario o docente (art.41 LGVPA).

8.1.1 Espectáculos públicos

— Comunidad de Andalucía

La Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía dispone que les corresponde a los municipios la concesión de licencias urbanística y medioambientales de los establecimientos públicos que vayan a destinarse a la celebración de espectáculos o a la práctica de actividades recreativas. Asimismo, la norma atribuye a los municipios las funciones ordinarias de policía de los establecimientos de espectáculos públicos (art.6).

Además, les corresponde, además, a los ayuntamientos regular la instalación de terrazas y veladores en la vía pública, destinados exclusivamente a el consumo de bebidas y comidas. Estas instalaciones se ubicarán de acuerdo con lo previsto en la normativa de protección acústica y, preferentemente, en zonas no declaradas acústicas

especiales. Estas actividades, deberían ubicarse en zonas de suelo de uso recreativo, de espectáculos, turístico e industrial (art. 11 del Decreto 155/2018)²⁷⁴.

La autorización administrativa o la declaración responsable deberá estar expuesta en lugar visible desde el exterior. Así, se deberá contemplar una copia clara y legible del modelo aprobado, publicado y sellado por el ayuntamiento, según proceda, donde consten los datos e información mínima exigida (art. 16 del Decreto 155/2018).

— Comunidad de Aragón

Los espectáculos públicos han sido objeto de atención por parte de los poderes públicos. Así podemos recordar el Reglamento de Policía de Espectáculos Públicos aprobados por la Segunda República (Orden de 3 de mayo de 1935)²⁷⁵. La Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad de Aragón. La norma establece las competencias municipales sobre los espectáculos públicos y determina que corresponde a los municipios la concesión de licencias y autorizaciones. Asimismo, el planeamiento urbanístico, las ordenanzas y reglamentos municipales que determinarán limitaciones y prohibiciones. También, a los ayuntamientos les corresponde las funciones ordinarias de policía y la inspección sobre los espectáculos públicos y actividades recreativas. Además, pueden limitar los horarios de terrazas o veladores en espacios públicos establecidos en las normas sobre el ruido (art. 10).

Además, la Resolución de 15 de marzo 2011 (BOA 11 de abril) publico la Ordenanza Municipal Tipo de Aragón en materia de contaminación acústica. Pues bien, « en relación con los establecimientos de pública concurrencia, tales como bares,

²⁷⁴ Decreto 155/2018, de 31 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Andalucía y se regulan sus modalidades, régimen de apertura o instalación y horarios de apertura y cierre.

²⁷⁵ Preámbulo de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad de Aragón.

restaurantes, terrazas, discotecas y espacios abiertos o cerrados que puedan originar molestias por ruidos y/o vibraciones, así como las actividades industriales, comerciales y de servicios sujetas a permisos o licencias ambientales, tanto de carácter público como privado, la Ordenanza distingue los nuevos de los ya existentes o que hubieran iniciado la tramitación de licencia ambiental de actividad antes de su entrada en vigor. Las actividades así consideradas nuevas deberán incorporar a la solicitud de dicha licencia un estudio acústico suscrito por técnico competente y que incluirá necesariamente la justificación del cumplimiento de los valores límite de inmisión de ruido y vibraciones establecidos en el anexo 4»²⁷⁶.

²⁷⁶ Olga Herraíz Serrano, Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo? *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.

De acuerdo con la normativa vigente, la ley establece, para la celebración o desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas (art. 1.2)²⁷⁷, así como para la apertura de establecimientos públicos en que se lleve a cabo, que es necesario formular una declaración responsable, dando así cumplimiento a la regulación de la libertad de establecimiento, recogida en el art. 4 de la Ley paraguas. Sin embargo, los ayuntamientos pueden prohibir actividades que no se ajusten a la ley

En cualquier caso, corresponde a los ayuntamientos «el desarrollo o celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas en establecimientos públicos, en vías públicas y zonas de dominio público de su titularidad de acuerdo con las ordenanzas municipales; así mismo, también la instalación de estructuras no permanentes, las instalaciones de atracciones de feria en espacios abiertos, previa comprobación de las condiciones técnicas de seguridad y de emisiones sonoras, los espectáculos públicos y actividades recreativas que sean distintos de los que se realizan habitualmente en los establecimientos en que se desarrollen y que no figuren expresamente autorizados en sus licencias» (arts. 5.2 y 7.2 de la Ley 7/2011).

En las autorizaciones y licencias se exigen el funcionamiento previo de determinadas actividades que pueden tener repercusiones en cuestiones fundamentales como:

- el orden público;
- la seguridad pública;
- la protección civil;
- la protección de los consumidores;
- los destinatarios de los servicios y los trabajadores;

²⁷⁷ a) Espectáculo público: todo acontecimiento organizado con el fin de congregar a quienes acuden para presenciar una actuación, representación, exhibición o proyección de naturaleza artística, cultural o deportiva ofrecida por un empresario, por actores, por artistas o cualesquiera otros ejecutantes. B) Actividad recreativa: toda actividad realizada por una persona natural o jurídica que tenga como fin congregar público en general, con objeto principal de implicarle a participar en ella o de ofrecerle servicios con finalidad de ocio, entretenimiento y diversión, aislada o simultáneamente con otras actividades. c) Establecimiento público: cualquier local, recinto o instalación de concurrencia pública fija, portátil o desmontable, en el que se celebren espectáculos públicos, se realicen actividades recreativas o se ofrezcan servicios con fines de ocio, entretenimiento o diversión.

- el medio urbano;
- la conservación del patrimonio histórico y artístico.

La ley limita la aplicación del régimen de licencia o autorización municipal, en determinados casos, cuando el objetivo perseguido se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva (de acuerdo con el principio de proporcionalidad), como la declaración responsable, teniendo en cuenta que el control *a posteriori* se producirá demasiado tarde para ser realmente eficaz, en aquellos supuestos en que concurren razones de interés general que contempla la DS, en su art. 9.1. b)²⁷⁸ (art. 7.2 de la Ley 7/2011), y que justifican la aplicación del régimen de autorización de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas²⁷⁹.

Para la celebración o desarrollo de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como la apertura de los establecimientos, bastará con la declaración responsable delimitando los supuestos que precisan licencia o autorización previa por la superación de un aforo y otros criterios de la seguridad de las personas y los bienes, cuestiones esenciales para tener en cuenta en esta materia (art. 7 de la Ley 7/2011). Se contempla, así mismo, la exención de licencia municipal en determinados supuestos, como la organización del ayuntamiento con motivos de fiestas y verbenas populares, espectáculos públicos y actividades recreativas de interés artístico o cultural con un aforo reducido o cuando el establecimiento público sea titularidad del propio ayuntamiento.

Este precepto de la Ley de Castilla La Mancha parece muy claro en cuanto a la exigencia de licencia en caso de conciertos y festivales, en contraposición con la Ley de Madrid, que no indica expresamente si para los conciertos y festivales se necesita o no una licencia o también es posible que el empresario pueda optar entre solicitar licencia o presentar la declaración responsable. La confusión viene por la disposición adicional 9ª incorporada en 2013. Este tema es importante habida cuenta de la avalancha acontecida en el Madrid Arena en un claro caso de negligencia privada y

²⁷⁸ Art 9.1 b de la DS establece «la necesidad de un régimen de autorización está justificada por una razón imperiosa de interés general».

²⁷⁹ Art 16 b) de la DS «necesidad: el requisito deberá estar justificado por razones de orden público, de seguridad pública, de salud pública o de protección del medio ambiente».

pública ²⁸⁰.

En cuanto a otras actividades que afectan a la contaminación acústica, como «el consumo de bebidas alcohólicas al aire libre en reuniones de grupo, quedan prohibidas en las localidades cuyo ayuntamiento expresamente así lo determine o cuando se desarrolle al margen de la regulación municipal específica» (art 3.2 de la Ley 7/2011).

— Comunidad de Castilla León

Los espacios destinados a reuniones, espectáculos o audiciones musicales, como discotecas, salas de fiesta y similares, son objeto de limitaciones, en tal sentido se prohíbe la superación de un nivel de presión acústica de 95 dB(A) en el interior de cualquier espacio, abierto o cerrado. Cuando se autorice por parte de la Administración Pública, la superación de estos niveles se debe colocar una leyenda que diga: «El acceso y permanencia continuados en este recinto puede producir daños permanentes en el oído, por superarse en su interior un nivel de presión sonora de 90 dB(A)». El cartel se colocará en un lugar perfectamente visible, tanto por la ubicación, como por la iluminación (art. 40).

En lo que se refiere a las actuaciones en la vía pública «no se permitirán actuaciones de grupos musicales, sistemas de megafonía, emisiones musicales o vocalistas que utilicen equipos de reproducción, amplificación sonora o elementos de percusión, salvo en los casos autorizados por el ayuntamiento. En las autorizaciones, que serán temporales, se especificará el lugar, el horario, duración y periodo de actuación, así como los equipos que se vayan a utilizar» (art. 41).

²⁸⁰ Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas.

— Comunidad de Canarias

La Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias establece que «si en el exterior y/o en las proximidades de un local público donde se expendan bebidas alcohólicas se produjera con reiteración la acumulación de personas con consumo de alcohol procedente de dicho establecimiento o se produjera con reiteración la emisión no autorizada de música o ruidos que tengan su origen, de forma exclusiva o compartida, en dicho establecimiento, la autoridad municipal podrá declarar el local inadecuado para el fin cuya apertura fue autorizada o comunicada y proceder a la adopción de las medidas pertinentes, ya cautelares ya definitivas, para poner fin a tal situación» (art. 42).

— Comunidad de Cataluña

La Ley 11/2009, de 6 de julio, de Regulación Administrativa de los Espectáculos Públicos y las Actividades de la Comunidad de Cataluña, atribuye amplias competencias a los ayuntamientos. Así los entes locales pueden aprobar ordenanzas sobre estas actividades que se contemplan en la ley. Se podrán otorgar licencias de de espectáculos y actividades recreativas abiertas al público. Asimismo, adoptar medias de planificación urbanística que estarán vinculadas a la ubicación de los establecimientos públicos. La inspección y sanción de los establecimientos acordados con la Comunidad de Cataluña (art. 12).

— Comunidad de Islas Baleares

Ley 7/2013, de 26 de diciembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en Illes Balears, dispone que las administraciones públicas deben adecuar la regulación de horarios para evitar las molestias en el exterior derivadas de ruidos y vibraciones y de concentraciones humanas o de vehículos que puedan afectar a la salud pública. Para realizar espectáculos entre las 24.00 y las 8.00 horas, se deberán adoptar medidas para evitar el ruido y las aglomeraciones de personas molestias a los vecinos (art. 25).

— Comunidad de Madrid

La Ley 17/1997, de 4 de julio de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid asigna a los ayuntamientos la previa comprobación administrativa para conceder la licencia de funcionamiento de que estos locales. Las condiciones de los locales deben aparecer en la documentación y con las correcciones correspondan. Entre las condiciones que se incluyen en el art.6 sobre seguridad e higiene, donde se encuentra las de índole acústicas (art. 8). El ayuntamiento tiene un mes para realizar las comprobaciones tiene un mes que se contarán desde la comunicación del fin de las obras o de las correcciones partir de la comunicación de la terminación de las obras y si la revisión es positiva se plasmará en una resolución. Los ayuntamientos podrán cancelar los establecimientos o locales que carezcan de las licencias necesarias (art. 27).

— Comunidad del País Vasco

La Ley 10/2015, de 23 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Espectáculos u Actividades Recreativas, en su preámbulo se recoge la repercusión de la norma comunitaria para la eliminación de trámites innecesarios o su simplificación para facilitar la iniciativa particular. En cualquier caso, se preserva la seguridad y la convivencia como intereses generales. En su art. 15 alude a las condiciones acústica y las necesidades de insonorización para evitar molestias.

Corresponde a los ayuntamientos recibir la comunicación previa y la autorización de espectáculos públicos. Cuando el aforo sea superior a 700 personas, la competencia para autorizar el espectáculo corresponde al Gobierno del País Vasco (art. 33).

— Comunidad Valenciana

La Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimiento Públicos de la Comunidad Valenciana establece que las actividades recreativas y establecimientos públicos deberán reunir las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, higiene y acústica para evitar molestias al público y a terceros y, en especial, cumplir con aquellas condiciones que

establece la normativa aplicable a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (art. 4).

Sobre los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, les corresponde a los ayuntamientos la competencia de los espectáculos públicos o actividades que utilicen la vía pública dentro del municipio. Asimismo, cuando dichas actividades se desarrollen en espacios abiertos, en establecimientos o recintos cuya licencia sea distinta a la regulada por dicha normativa. Se incluirán en este apartado las licencias comerciales, urbanísticas y cualesquiera otras previstas en el ordenamiento jurídico (art. 8).

Se exigirá una autorización en los espectáculos públicos y actividades recreativas que tengan con un aforo superior a 500 personas y en aquellos donde exista especial riesgos o peligro o se establezca expresamente por ley.

En los casos no contemplados en el párrafo anterior, se podrá aplicar la declaración responsable. Esta se debe indicar la identidad del titular o prestador, ubicación física del establecimiento público, actividad recreativa o espectáculo público ofertado, y que el titular o prestador manifieste bajo su exclusiva responsabilidad que se cumple con todos los requisitos técnicos y administrativos previstos en la normativa vigente para proceder a la apertura del local.

8.2 Certificados y auditorías acústicas

— Comunidad de Andalucía

La protección contra la contaminación acústica requiere de mediciones. Así, tenemos el ruido de las obras en la vía pública y las edificaciones que hay que controlar para que no sobrepasen los límites técnicos aceptables en función del estado de la técnica y del resto de actividades humanas. Raúl Burgos Mancha lamentaba que en el Decreto 326/2003 que «en el contenido del estudio acústico no está previsto para la ejecución de obras sino más bien para la implantación de actividades industriales comerciales [...]. En cualquier caso, en [...] los proyectos de obras y actividades que

comporten la realización de obras, el estudio acústico deberá comprender, al menos, las características de los focos de contaminación acústica [...], los niveles de emisión previsible, una descripción de las medidas correctoras a adoptar y la justificación de que la ejecución de que el ejercicio de las obras no producirá niveles de inmisión sonora o vibratoria superiores a los establecidos en los anexos de la norma».

El estudio acústico se define en el decreto 6/2012 como «el conjunto de documentos acreditativos de la identificación y valoración de impactos ambientales en materia de ruidos y vibraciones²⁸¹. Se distinguen cinco tipos de estudios acústicos de:

- actividades o proyectos sometidos a evaluación ambiental unificada o autorización integral, distinto de infraestructuras²⁸²;
- actividades sujetas a calificación ambiental²⁸³;
- los estudios acústicos de las infraestructuras;
- el estudio acústico de los instrumentos de planeamiento urbanístico;
- el estudio acústico de las zonas especiales.

La norma determina un extenso informe tipo para cada uno de los apartados citados en el párrafo anterior y que se encuentran en las instrucciones técnicas 3. Así, el estudio de las actividades sujetas a calificación ambiental, el estudio acústico comprenderá, como mínimo:

«a) Descripción del tipo de actividad, zona de ubicación y horario de funcionamiento.

b) Descripción de los locales en que se va a desarrollar la actividad.

²⁸¹ Raúl Burgos Mancha, «El ruido en la obra (públicas y privadas)», *El ruido en las ciudades*, Barcelona: Bosch, 2009, págs. 184-219.

²⁸² Ley 7/2007, de 9 de julio, de gestión integral.

²⁸³ Anexo de la Ley /2007.

c) Características de los focos de contaminación acústica o vibratoria de la actividad, incluyendo los posibles impactos acústicos asociados a efectos indirectos tales como tráfico inducido, operaciones de carga y descarga o número de personas que las utilizarán.

d) Niveles de emisión previsible.

e) Descripción de aislamientos acústicos y demás medidas correctoras a adoptar.

f) Justificación de que, una vez puesta en marcha, la actividad no producirá unos niveles de inmisión que incumplan los niveles establecidos en el Reglamento.

g) En los casos de control de vibraciones, se actuará de forma análoga a la descrita anteriormente, definiendo con detalle las condiciones de operatividad del sistema de control.

f) Justificación de que, una vez puesta en marcha, la actividad no producirá unos niveles de inmisión que incumplan los niveles establecidos en el Reglamento.

g) En los casos de control de vibraciones, se actuará de forma análoga a la descrita anteriormente, definiendo con detalle las condiciones de operatividad del sistema de control».

— Comunidad de Aragón

La acreditación, adecuada, para poder realizar la evaluación acústica puede facilitar el control de las emisiones. Así, en «la Ley aragonesa se regula también la acreditación de las entidades privadas de evaluación acústica para garantizar su cualificación y solvencia de cara a la realización de las labores de control e inspección de la contaminación acústica»²⁸⁴.

²⁸⁴ Gerardo García Álvarez, La evolución del régimen jurídico del ruido, *Revista Administración Pública*, núm. 186, 2011.

— Comunidad Valenciana

Las auditorias acústicas tendrán como objeto el establecimiento de sistemas de gestión internos, la evaluación sistemática de los resultados obtenidos y la adopción de medidas para reducir el ruido ambiental. Además, «los titulares de actividades susceptibles de generar ruidos y vibraciones deberán realizar autocontrol de las emisiones acústicas al menos cada 5 años o en un plazo inferior si así se estableciera en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental o en el de calificación de actividad» (art. 37 de la LGVPA).

8.3 El control de las infraestructuras

— Comunidad del País Vasco

El Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de Contaminación Acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante DCAP) ha desarrollado lo estipulado en la normativa estatal y, entre otros aspectos, ha regulado la calidad acústica en relación con las infraestructuras que son de su competencia de conformidad con el artículo 11.1. a) del Estatuto de Autonomía, y han quedado sometidos a esta norma los siguientes emisores acústicos públicos o privados (art.1.2):

- a) «infraestructuras viarias e infraestructuras ferroviarias y portuarias de competencia autonómica o foral;
- b) actividades y obras sometidas a licencia, autorización, comunicación previa o declaración responsable;
- c) viales urbanos;
- d) obras en la vía pública».

La ley se refiere en su art. 13 «a la obligación de instalar pantallas o barreras acústicas de insonorización de los edificios próximos a infraestructuras. Una medida innegablemente eficaz»²⁸⁵. Además, el art. 3 de la ley catalana pretende incluir el control de todas las actividades dentro del ámbito de la ley. En contraposición, la norma estatal establece excepciones²⁸⁶.

²⁸⁵ Joaquim Martí Martí, *La defensa frente a la contaminación acústica y otras emisiones*, Barcelona: Bosch Editor, 2008.

²⁸⁶ *Ibidem*

8.4 Obras susceptibles de producir ruido

— Comunidad del País Vasco

En lo que se refiere a las obras en edificios y locales, «todo proyecto de obra o actividad susceptible de producir o recibir ruido o vibración deberá incluir un estudio de estos impactos» (art. 37 de la LPMAP). Así mismo, «deberán incorporar las medidas correctoras necesarias para que su futura utilización respete los niveles de contaminación acústica aplicables». Además «las ordenanzas municipales deberán extremar las medidas necesarias para paliar los efectos de la contaminación acústica de los locales en los que se instale cualquier actividad».

8.5 Vehículos de tracción mecánica

— Comunidad de Castilla y León

Los ruidos producidos por emisiones musicales desde el interior de los vehículos deben respetar los valores límite, de niveles sonoros de emisión sonora, establecidos en el área acústica afectada (art. 43)²⁸⁷.

— Comunidad de Islas Baleares

En lo que respecta a los medios de transporte, el nivel de ruido emitido por los vehículos de tracción mecánica se considera admisible siempre que no rebase en 4 dB(A) los límites establecidos en la homologación del vehículo (art. 44 LCAIB).

En cuanto a las condiciones de circulación, «todo vehículo de tracción mecánica debe tener en buenas condiciones de funcionamiento el motor, la transmisión, la carrocería y demás elementos capaces de producir ruido y vibraciones y, en especial, el dispositivo silenciador de los gases de escape, con el fin de que el nivel sonoro emitido por el vehículo, al circular o al estar parado con el motor en marcha, no exceda de los límites establecidos». Así mismo la LCAIB prohíbe la conducción de vehículos a motor que provoquen ruidos innecesarios o molestos (art. 45 LCAIB).

Las limitaciones acústicas, comentadas en el párrafo anterior, no es de aplicable a los vehículos en servicio de los cuerpos y fuerzas de seguridad y de la policía municipal, del servicio de extinción de incendios y salvamento, y otros vehículos destinados a servicios de urgencia debidamente autorizados. Sin embargo, estos vehículos también deben respetar ciertas limitaciones sonoras. Así, deberán disponer de un mecanismo de regulación de la potencia sonora de sus dispositivos acústicos que permita, en función de la velocidad del vehículo, reducir los niveles de presión sonora de 90 a 70 dB(A), medidos a 3 m de distancia. Sus conductores limitarán el uso de los dispositivos de señalización acústica de emergencia en los casos de necesidad y cuando no sea suficiente la señalización luminosa (art 45.5 LCAIB).

²⁸⁷ Ley 5/2009, de 4 junio, del Ruido de Castilla y León,

Para garantizar un control de ruidos efectivo, «los agentes encargados de la vigilancia del tráfico rodado formularán denuncias por infracción de lo dispuesto en la presente ley cuando comprueben, con los aparatos medidores de ruido y mediante el procedimiento establecido reglamentariamente, que el nivel de ruido producido por el vehículo rebasa los límites en las condiciones de evaluación que se establezcan a tal efecto». Además, en el caso que «el vehículo rebasara los límites acústicos establecidos en la ficha de homologación de este en 4 dB(A) y, en su defecto, si supera en todo caso los 90 o 95 dB(A), según el tonelaje, será inmovilizado y trasladado a dependencias habilitadas al efecto. El titular del vehículo, previa entrega de la documentación de este, puede retirarlo mediante un sistema de remolque o de carga, o con cualquier otro medio que le posibilite llegar a un taller de reparación sin poner el vehículo en marchan» (art. 47 LCAIB).

— Comunidad del País Vasco

Se establece que todos los vehículos que circulen por el territorio de la comunidad autónoma cumplirán los niveles de emisión de ruido y demás condiciones de calidad acústica aplicables, incluso para los sistemas de alarma o sirena que lleven instalados (art. 36 de la LPMAP).

8.6 Las actividades de carga y descarga

— Comunidad Castilla y León

La actividad de carga es un motivo frecuente de molestias ciudadanas. Estas actividades solo se permiten dentro de determinadas franjas horarias para permitir el descanso de los ciudadanos. Así, no podrá emitirse ruido entre las 20:00 y las 08:00 horas, y, además, en las zonas peatonales, solo podrá emitirse ruido por tales operaciones desde las 08:00 a las 11:00 horas. Los ayuntamientos podrán modificar en una hora más o menos los horarios establecidos en la ley. Estas actividades deben desarrollarse sin que se produzcan impactos directos en el vehículo y/o en el pavimento. Además, se emplearán las mejores técnicas disponibles para evitar el ruido que se produce por el desplazamientos y vibraciones de la carga durante el

recorrido (art. 35).

8.7 Empleo de maquinarias ruidosas y la contratación pública

— Comunidad Castilla y León

En cuanto a los equipos y maquinarias susceptibles de producir ruidos y vibraciones, incluso los existentes en actividades sujetas al régimen de comunicación ambiental, deberán cumplir lo establecido en la normativa sectorial que resulte de aplicación (art. 34).

— Comunidad Valenciana

Otro foco de ruido contemplado en la vía pública y en la edificación es el empleo de maquinaria cuyo nivel de presión sonora superen los 90 dB(A) medidos a cinco metros. Excepcionalmente, los ayuntamientos podrán autorizar estos niveles de contaminación, limitando el horario y tomando medidas correctoras (art 42 de la LGVPA). Los trabajos realizados tanto en la vía pública como en la edificación no pueden realizarse entre las 22 a las 8 horas si se producen niveles de ruido que superen los límites establecidos.

8.8 Los sistemas de alarma y vigilancia

— Comunidad de Castilla y León

El ayuntamiento tiene la competencia para autorizar la instalación y puesta en marcha de cualquier sistema de alarma y vigilancia en actividades o viviendas. Las alarmas carecerán de sistema sónico de aviso al exterior y estarán conectadas a una central de alarmas (art. 42).

— Comunidad Castilla La-Mancha

Con respecto a los sistemas de sonoros alarma, el modelo de ordenanza entiende todo dispositivo que tenga por finalidad indicar que se está manipulando sin autorización la instalación, el bien o el local en que se encuentra la instalado (art. 24). Únicamente se permiten las instalaciones de un solo tono o dos alternativas constantes (art. 25). La duración máxima del funcionamiento continuado es de 60 segundos. Se autorizan sistemas que repitan la señal sonora un máximo de dos veces, separadas cada una de ellas por un período de silencio comprendido entre 30 y 60 segundos. El nivel máximo autorizado es de 80 dB(A), medidos a 3 metros de distancia y en la dirección de máxima emisión (art. 26).

— Comunidad Valenciana

Los sistemas de alarma originan con frecuencia molestias a los ciudadanos, por ello se deben encontrar en perfecto estado de utilización, de manera que no se activen por causas injustificadas. Los cuerpos y fuerzas de seguridad podrán utilizar los medios necesarios para interrumpir las emisiones o vibraciones de los sistemas de alarma en el caso de que su funcionamiento sea anormal, sin perjuicio de solicitar las autorizaciones judiciales necesarias. Además, «se podrán retirar los vehículos en que se produzca el mal funcionamiento de la alarma a los depósitos destinados a tal efecto» (art. 46 de la LGVPA).

— Comunidad Islas Baleares

Respecto a los sistemas de alarma, la norma autonómica dispone que «las personas titulares y las responsables de sistemas de alarma deberán mantenerlos en perfecto estado de uso y funcionamiento, con el fin de evitar que se activen por causas injustificadas o distintas de las que motivaron su instalación, así como cumplir las normas de funcionamiento de estos mecanismos que reglamentariamente se establezcan. La instalación en edificios de cualquier sistema de aviso acústico, como alarmas, sirenas y otros similares, requiere la autorización del ayuntamiento correspondiente». En la solicitud de instalación se debe especificar la persona titular del sistema, las características de este, la persona responsable de su instalación y

desconexión, y el plan de pruebas y ensayos iniciales y las fuerzas y los cuerpos de seguridad, que pueden utilizar los medios necesarios para interrumpir las emisiones sonoras o las vibraciones de los sistemas de alarma en el caso de que su funcionamiento sea anormal, sin perjuicio de solicitar las autorizaciones judiciales necesarias. Asimismo, pueden retirar los vehículos en que se produzca el mal funcionamiento de la alarma a los depósitos destinados a tal efecto (art. 51 LECAIB).

8.9 Los servicios de limpieza y recogida de residuos

— Comunidad Castilla y León

En cuanto a los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos, dispone la norma «que se realizará adoptando las medidas y precauciones necesarias para minimizar los ruidos, tanto en el transporte, como en la manipulación de contenedores» (art. 36). También, la norma regula el uso de los contenedores, y, a tal efecto establece que «los contenedores de vidrio, envases o papel ubicados en zonas residenciales se instalarán, preferentemente, en lugares en los que sea compatible la eficacia en la recogida con la minimización de las molestias por ruido a los vecinos». Además, la disposición se preocupa por la aplicación de las mejoras técnicas disponibles, y, en este sentido afirma que «los contenedores utilizados para la recogida de cualquier tipo de residuos, a medida que la técnica lo permita, incorporarán dispositivos de amortiguación acústica, a fin de limitar las emisiones de ruido originadas por su uso» (art. 37).

— Comunidad Valenciana

Se adoptarán las medidas de precaución necesarias para reducir al mínimo los niveles de perturbación en la tranquilidad ciudadana, para ello se considerarán los límites máximos permitidos en los pliegos de contratación (art. 45 de la LGVPA).

Los servicios de limpieza y recogida de basuras es un trabajo que suele hacerse en el periodo nocturno. Es un caso muy frecuente de actividades molestias y sobre las que los ayuntamientos pueden hacer una especial prevención. Así, la LCAIB dispone que «los servicios públicos de limpieza y recogida de residuos adoptarán las medidas y las precauciones necesarias para cumplir con los límites establecidos en la ley. En los pliegos de condiciones para la adjudicación de los servicios de limpieza y recogida de residuos, incluidas las recogidas selectivas, se exigirá la información relativa a los niveles de emisión sonora de los vehículos y de la maquinaria utilizada para estos trabajos» (art. 50 LCAIB).

9. Las competencias municipales frente a la contaminación acústica

La autonomía de los municipios está reconocida, en el art. 137 de la CE, para la gestión de sus respectivos intereses. «Es un principio sustantivizado a través del principio de garantía institucional formulado por la doctrina alemana y recogido en la STC 32/1981, de 28 de junio»²⁸⁸. Así, esta STC afirma que «la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad»²⁸⁹ (FJ 5).

Además, Omar Bouazza Ariño afirma que «tradicionalmente la administración local es la que ha ejercido un papel más destacado en materia de ruido, sobre todo la municipal, mediante el ejercicio de su competencia sobre la policía de tranquilidad

²⁸⁸ Rafael Fernández Montalvo, «Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección ambiental, repositorio.gobiernolocal.es, Fundación Democracia y Gobierno Local, de febrero, 2003.

²⁸⁹ STC 32/1981, de 28 de julio (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981).

como algo connatural a su propio ámbito competencial. Se destaca así la importancia del papel desarrollado mediante la redacción de sus respectivas ordenanzas»²⁹⁰.

Conforme a lo dispuesto en el art. 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante ley 5/2010), así como en el artículo 69.2 de la Ley 7/2007, y en el art. 4 de la Ley del Ruido, corresponde a los municipios, en el marco de la legislación estatal y autonómica que resulte aplicable:

1. la aprobación de ordenanzas municipales de protección de la contaminación acústica;
2. la tipificación de las infracciones en las ordenanzas municipales de la protección de la contaminación acústica, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en la citada Ley 5/2010, de 11 de junio, en los siguientes aspectos:
 - el ruido que procede de los usuarios de la vida pública;
 - el ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando excede de los límites que cada ordenanza establezca, en función de los usos locales;
 - la vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica, en relación con las actuaciones públicas o privadas que no estén sometidas a autorización ambiental integrada ni a autorización ambiental unificada, sin perjuicio de aquellas cuya declaración corresponda, debido a su ámbito territorial o de la actividad a que se refieran, a la Administración de la Junta de Andalucía o a la Administración General del Estado.
3. conforme a lo establecido en el artículo 69.3 de la Ley 7/2007, en relación con los grandes ejes viarios, ferroviarios, infraestructuras aeroportuarias y portuarias de competencia local, corresponde a la administración competente por razón de la actividad:

²⁹⁰ Omar Bouazza Ariño, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, págs. 2529-63.

- a) la elaboración, aprobación y revisión de los mapas estratégicos y singulares de ruido y de los planes de acción correspondientes a las infraestructuras de transporte.
- b) la declaración de zonas de protección acústica especial y de situación acústica especial, así como el establecimiento de las servidumbres acústicas que correspondan.

— Comunidad de Cataluña

Permite a los ayuntamientos realizar actividades ruidosas que tengan un cierto arraigo. Así, «en Cataluña, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de protección contra la contaminación acústica, en su artículo 21.3 permite que las ordenanzas locales puedan tener en cuenta «las singularidades propias del municipio, como las actividades festivas y culturales, y las que tienen un interés social, siempre que tengan un cierto arraigo»»²⁹¹.

— Comunidad de Islas Baleares

La Comunidad de Islas Baleares establece las competencias que corresponden a los municipios frente a la contaminación acústica y de una forma detallada en el art. 6.3 de la LCAIB:

- «a) la aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica, que habrán de adaptarse a las disposiciones de esta ley y a sus normas de desarrollo;
- b) el control, la inspección y la vigilancia, dentro del término municipal, de las actividades reguladas en esta ley;

²⁹¹ Gerardo García Álvarez, La evolución del régimen jurídico del ruido, *Revista Administración Pública*, núm. 186, 2011.

- c) la delimitación de las áreas acústicas en su ámbito municipal de acuerdo con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido, la presente ley y sus desarrollos reglamentarios;
- d) la elaboración y aprobación de mapas de ruido cuando el ámbito territorial del mismo no afecta a otro término municipal;
- e) la elaboración y aprobación de los planes acústicos de acción municipal;
- f) el envío al consejo insular competente de los mapas de ruido y de los planes de acción elaborados por el municipio;
- g) el establecimiento de medidas correctoras para la prevención y corrección de la contaminación acústica, en el ámbito de sus competencias;
- h) la declaración de las zonas de protección acústica especial y de las zonas de situación acústica especial;
- i) el ejercicio de la potestad sancionadora».

En el art. 14 de la Ley 1/2007 dispone que cuando se apruebe la suspensión de los límites acústicos, esta medida se comunicará a través del anuncio en «el Boletín Oficial autonómico y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de los acuerdos de suspensión adoptados a solicitud de los promotores de una actividad»²⁹².

— Comunidad de Castilla y León

La Comunidad de Castilla y León establece, en la norma autonómica, competencias municipales para el control de la calidad acústica. En este sentido, los ayuntamientos se les asigna la supervisión de la correcta aplicación de la norma. Así, se les atribuye la labor de inspección, sanción y la suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica de competencia municipal.

Un instrumento básico para alcanzar la calidad acústica son los mapas de ruido que recogen un diagnóstico de los niveles de ruido. Los municipios de más de 20 000 habitantes tienen la competencia para la elaboración, aprobación, revisión e información pública de los mapas de ruido correspondientes a su ámbito territorial.

²⁹² Gerardo García Álvarez, La evolución del régimen jurídico del ruido, *Revista Administración Pública*, núm. 186, 2011.

Asimismo, los ayuntamientos delimitarán las diferentes zonas acústicas, atendiendo a las diferentes sensibilidades y usos predominantes. También se recogerán en los mapas de ruido las servidumbres acústicas.

Una vez realizado los mapas de ruido, los ayuntamientos deberán elaborar los planes de acción para resolver los problemas de calidad acústica en las zonas dónde se superen los límites de ruido.

En cuanto a las situaciones de excepción, a los municipios les corresponde la declaración de zona acústica saturada, zona acústica especial y la delimitación de las zonas tranquilas (art. 5). La limitación de los objetivos de calidad ha sido tratada por «la Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León, art. 10, se transcribe prácticamente la normativa estatal sobre suspensión de objetivos de calidad acústica, que se denomina «suspensión provisional de los valores límites»»²⁹³.

— Comunidad del País Vasco

En relación con las competencias municipales sobre la contaminación acústica, el art 34 establece que «los municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco procederán a la promulgación de ordenanzas o a la adaptación de las ya existentes, así como a la incorporación a sus instrumentos de planificación territorial de los objetivos de calidad, valores límite y umbrales de alerta, pudiendo incorporar medidas de restricción en la utilización de suelos donde se hayan observado altos niveles de contaminación y limitando asimismo la implantación de nuevas fuentes emisoras».

— Comunidad de Murcia

La LPAIRM permite a los ayuntamientos actuar en toda clase de actividades, incluso las sujetas a evaluación ambiental de proyectos o a autorización ambiental autonómica, porque tienen «un espacio propio para realizar el necesario control

²⁹³ Gerardo García Álvarez, La evolución del régimen jurídico del ruido, *Revista Administración Pública*, núm. 186, 2011.

urbanístico y configurar las condiciones para el ejercicio de la actividad que afectan a su ámbito de competencias; una forma de proceder que ya anticipó la regulación estatal de la autorización ambiental integrada (art 4. de la LPAIRM y en el preámbulo d)»²⁹⁴. Así, corresponde a los ayuntamientos en el marco de la legislación estatal y autonómica adoptar las medidas necesarias para proteger a la población de los ruidos y vibraciones. Para ello, les corresponde la aprobación de las ordenanzas para regularizar emplazamientos, distancias mínimas y otros requisitos exigibles a las actividades que puedan producir riesgo para la seguridad y salud de las personas. También, tienen el control de las licencias, la vigilancia e inspección ambiental. Así como, las competencias urbanísticas para la adecuada localización de las actividades mediante la zonificación y la delimitación de las zonas urbanizables. Además, tiene competencias sobre la autorización ambiental única.

10. Control de actividades de especial incidencia

10.1 Las actividades de incidencia ambiental

— Comunidad Autónoma de Cataluña

La LPCAC dispone que las actividades con incidencia ambiental deben aportar un estudio de impacto acústico junto a la solicitud y el proyecto técnico de la solicitud de licencia de apertura establecimientos o licencia ambiental. El estudio de impacto tendrá en cuenta la capacidad acústica del territorio, en función de los niveles de sensibilidad y su plasmación en los mapas de ruido; el análisis acústico de la

²⁹⁴ El art. 4 de LPAIRM afirma que las «Competencias de las entidades locales. 1. Corresponde a las entidades locales ejercer aquellas competencias que tengan atribuidas en virtud de su legislación específica, de la presente ley y de las normas vigentes en materia de contaminación ambiental. En particular, y en el marco de la legislación estatal y autonómica, incumbe a las entidades locales adoptar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente en materia de residuos urbanos, ruidos, vibraciones, humos, calor, olores, polvo, contaminación lumínica y vertidos de aguas residuales a la red de saneamiento. 2. Para el control de la incidencia ambiental de las actividades, corresponde a las entidades locales: a) La aprobación de ordenanzas de protección en las materias a que se refiere el párrafo anterior, y para regular los emplazamientos, distancias mínimas y demás requisitos exigibles a las actividades que pueden producir riesgos o daños al medio ambiente o la seguridad y salud de las personas. b) El control preventivo de las actividades mediante el otorgamiento de la licencia de actividad y la participación en los procedimientos de autorización ambiental autonómica. c) La vigilancia e inspección ambiental, el restablecimiento de la legalidad ambiental y la imposición de sanciones ambientales en materias de su competencia. 3. Las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, llevarán a cabo una adecuada localización de usos para impedir riesgos o daños al medio ambiente o la seguridad y salud de las personas, evitando de manera especial las potenciales molestias que pueden ocasionarse a los vecinos ...»

actividad; el impacto acústico sobre el entorno y el proyecto de aislamiento (art. 18 de la LPCAC y anexo 10)²⁹⁵.

10.2 Las actividades sometidas a procedimiento de evaluación

Además, «las actividades y las infraestructuras sometidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental susceptibles de generar ruidos y vibraciones por sí mismas o por el uso al que son destinadas deben incluir, en el correspondiente estudio de impacto ambiental, un estudio del impacto acústico de aquellas emisiones, con las medidas preventivas y correctoras necesarias para contrarrestarlo» (art. 19 de la LPCAC).

10.3 La autorización ambiental única

— Región de Murcia

La nueva autorización ambiental única ha mantenido las competencias municipales de control de estas actividades, pues los ayuntamientos, a través de:

- la cédula de compatibilidad urbanística;
- el informe en los ámbitos de su competencia;
- la licencia de actividad.

El órgano autonómico competente para el otorgamiento de la autorización ambiental única realiza los controles sectoriales propios de las autorizaciones que aporta una visión integradora de los distintos elementos y realiza una labor de coordinación entre el control sectorial autonómico y el municipal. El ayuntamiento, en este proceso, mantiene sus competencias para vigilar, sancionar y adoptar medidas de restablecimiento frente a la actividad. (ver preámbulo y el art. 21 LPAIRM).

²⁹⁵ Actividades incluidas en los anexos I, II y III de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de la Intervención Integral de la Administración.

10.4. Sistemas de autocontrol de las emisiones

— Comunidad de Castilla y León

Se faculta a la administración competente para establecer un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, así, los titulares de los correspondientes emisores acústicos deberán informar acerca de aquel y de los resultados de su aplicación a la administración competente. En contraposición, en los casos en que se dispongan de instalaciones musicales, deberá exigirse la instalación de un limitador-controlador de potencia (art. 26).

11. Recapitulación y notas finales

11.1 Principios Generales

Después de realizar una síntesis de las normas autonómicas contra la contaminación acústica, procedo a establecer unas conclusiones antes de entrar en el ámbito local. Encontramos referencias a los principios de información, transparencia, participación, de enfoque integral, cautela, de adaptación al progreso técnico (La ley 7/2007) y en la norma de Cataluña (Decreto 176/2009) sobre los principios generales de prevención, corrección y protección, de colaboración, de concienciación, de publicidad, informan, la educación ambiental preside la actuación pública en materia de contaminación acústica. Además, afirma que estos principios deberán ser tenidos en cuenta por el planificador urbanístico.

La norma autonómica del País Vasco sobre política ambiental recoge los principios sostenibilidad, de cautela, de quien contamina paga, de quien daña responde y preferentemente las medidas se aplicarán al control en la fuente para eliminar las emisiones.

11.2 La educación y sensibilización ambiental

Sobre el aspecto educativo se plantea elaborar y desarrollar programas de formación y educación ambiental dirigidos a los ciudadanos, en general, y a los agentes sobre los que tiene mayor incidencia la contaminación acústica. Y, además, facilitar información sobre las consecuencias del ruido sobre la salud de las personas y sobre los usos y prácticas cotidianas que permitan la reducción de los niveles acústicos²⁹⁶. En el caso de la norma autonómica vasca, sobre la educación ambiental se afirma que el aumento de la sensibilidad ambiental de la sociedad vasca precisaba con urgencia de un marco normativo estable, nítido y viable que, aunque forzosamente complejo, le permitiera, con el máximo respeto hacia todos los agentes públicos y privados, construir de forma eficiente un futuro viable. La educación ambiental ha de ser un complemento de los instrumentos de protección frente a la contaminación acústica. El desarrollo sostenible exige que todos los sectores sociales crezcan en conocimiento y cultura ambiental. La información y participación son elementos del progreso social en todos los ámbitos. Así, se establece el compromiso para la puesta en funcionamiento de un plan en materia de educación, investigación y sensibilización ambiental²⁹⁷.

11.3 Zonas acústicamente saturadas o Zona acústica especial

Tienen especial relevancia la definición de «las zonas acústicamente saturadas» como aquellas partes de un municipio en las que, como consecuencia de múltiples actividades y en las que, a pesar de cumplir cada una de ellas con las exigencias de la normativa de protección acústica frente a las emisiones al exterior, los niveles sonoros ambientales producidos por la concentración de las actividades de existentes, y por las personas que las utilizan, sobrepasan los objetivos de calidad acústica establecidos en dicha zona (arts. 20 al 25 del Decreto 104/2006, de 14 de

²⁹⁶ Comunidad Autónoma de Valenciana la Ley 7/2002, de 3 diciembre, de protección contra la contaminación acústica, art. 6.

²⁹⁷ Comunidad del País Vasco, Ley 3/1998, 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, arts. 98 a 100.

julio, del Consejo, de Planificación y Gestión en Materia de Contaminación Acústica; art. 28 a 31 de la Ley 7/2002, de 3 diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección de la Contaminación Acústica; art. 49 de Ley del Ruido de Castilla y León 5/2009, de 4 de junio; art. 48 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha; art. 39 de la Ley 7/2010, de Protección contra la Contaminación Acústica de Aragón; art. 76 y 77 de la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de la Comunidad Autónoma de Andalucía). Sin embargo, la Ley 12/2002 de Cataluña, en su art. 8, utiliza el concepto de zona acústica de régimen especial (ZARE) que define «como las áreas en las que se produce una elevada contaminación acústica a causa de la presencia de numerosas actividades, de la naturaleza que sean, y del ruido producido a su alrededor».

También se definen, en la ordenanza, las «zonas de protección acústica especial» como aquellas áreas de sensibilidad acústica donde no se cumplan los objetivos de calidad aplicables, y que, habiendo puesto en marcha las medidas correctoras incluidas en los planes zonales, no hubieran evitado el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica (art. 25 Ley del Ruido). Es una responsabilidad de las autoridades conseguir y mantener un equilibrio adecuado entre el interés del bienestar económico de la ciudad y el disfrute efectivo es el fundamento de los diversos instrumentos de protección de las personas que estamos analizando. Así, en la STEDH del caso de la señora López Ostra contra el Reino de España²⁹⁸, el alto Tribunal consideró que el Estado no tuvo éxito para conseguir el equilibrio adecuado entre los intereses económicos de la ciudad y el disfrute efectivo, de la recurrente, del derecho a la intimidad en su vida privada y familiar y en su domicilio. Omar Bouazza Ariño afirma que esta sentencia es la «primera decisión en la que se obtiene un fallo estimatorio reconociendo que determinadas lesiones al medio ambiente pueden menoscabar derechos fundamentales de la persona, como el derecho al respeto de la vida privada y familiar»²⁹⁹.

Hay que recordar, llegados este punto, que en el apartado 7.5.1 del capítulo III,

²⁹⁸ STEDH 3/1994, caso López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre de 1994.

²⁹⁹ Omar Bouazza Ariño: «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, pág. 2533.

comentamos las sentencias del TEDH contra España de Miguel Cuenca Zarzoso y Pilar Moreno Gómez. Pues, en ambos casos, el alto Tribunal consideró que sería excesivamente formalista requerir la prueba de que se superaba el nivel mínimo de gravedad, para constituir una violación del art. 8 del CEDH, y, así, apreciar la relación de causalidad ³⁰⁰. Hay que considerar que, en este caso, las autoridades municipales habían declarado, muchos años antes, el área de la residencia del demandante como zona acústicamente saturada, lo que, de conformidad con la Ordenanza municipal de 28 de junio de 1996, significaba que era una zona en la que los vecinos estaban expuestos a elevados niveles de ruido que les provocaba graves molestias³⁰¹. La declaración de una zona acústicamente saturada pone el foco de atención sobre el área afectada, para elaborar planes acción que corrijan la situación, pero si la citación perdura mucho tiempo, se está acreditando un nivel, alto, de exposición al ruido por parte de las personas, y, una acción insuficiente por parte de las autoridades competentes por pasividad o desidia. Es difícil decir que la contaminación acústica no se ha probado si se ha declarado la zona acústicamente saturada³⁰². Estos casos representan un número importante de supuestos en los que las víctimas de la contaminación acústica se encuentran absolutamente impotentes ³⁰³. Es razonable pensar que no todas las víctimas del ruido presentan una denuncia ante los tribunales por diferentes razones, pues requiere constancia y paciencia como se puede ver en el relato de los hechos que seguidamente describo. Si bien, es verdad que después de estas sentencias hay una mayor aceptación por parte de los tribunales sobre el problema que representa la contaminación acústica para la calidad de vida y la salud humana. En cualquier caso, este tema ha sido objeto de numerosos litigios en las zonas

³⁰⁰ Omar Bouazza Ariño: «Jurisprudencia Ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales 1987-2006*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson Aranzadi, pág. 128.

³⁰¹ STEDH 68\2004, Moreno Gómez contra el Reino de España, de 16 de noviembre 2004, demanda 4143/2002, ECLI: CE: ECHR:2018:0116JUD002338312; STEDH 2\2018 Cuenca Zarzoso contra el Reino de España, de 16 de enero 2018, demanda 23383/2012, ECLI: CE: ECHR:2018:0116JUD002338312.

³⁰² Marta Ordás Alonso, «Nueva condena a España en materia de contaminación acústica: caso Cuenca Zarzoso», Las Rozas de Madrid: Diario La Ley nº 9322, 20 diciembre 2018.

³⁰³ *Ibidem*.

turísticas españolas ³⁰⁴. De hecho, se recoge la problemática en las leyes autonómicas de turismo como la andaluza o la vasca. Así, en la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco se menciona el derecho de los turistas a disfrutar de la tranquilidad y la intimidad dentro de los límites establecido en las leyes (art. 14 i) y f). Además, también, recoge los deberes de los turistas de educación y convivencia social (art. 16 b). Esta cuestión, también, es contemplada por la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía que en reconoce el derecho a la intimidad «en los términos establecidos en la legislación vigente, y ser informado de cualquier inconveniente coyuntural que pudiese alterar su descanso y tranquilidad (arts. 21 e) y 24 d). Así mismo, en el capítulo dedicado al régimen sancionador, la norma considera una infracción grave «no evitar la generación de ruidos propios del establecimiento de alojamiento que impidan la tranquilidad de las personas usuarias» (art. 71.8).

Es explicativo de la importancia de normas autonómicas y locales, el relato de los hechos sobre el caso Pilar Moreno Gómez y la sentencia del TEDH:

Pilar vivía en un apartamento en San José, una zona residencial de Valencia. A a partir de 1974, el ayuntamiento de dicha ciudad autorizó la apertura, cerca de su vivienda, de bares, *pubs* y discotecas que hacían imposible que las personas que vivían en la zona pudieran descansar. Teniendo en cuenta los problemas ocasionados por el ruido, el Ayuntamiento de Valencia decidió, el 22 de diciembre de 1983, no autorizar la apertura de más salas de fiestas en la zona. Si embargo, esta autorización nunca se llevo a cabo y se concedieron nuevas licencias.

En 1993. El ayuntamiento solicitó un informe pericial que estableció que los niveles sonoros eran inadmisibles y rebasaban notablemente los límites permitidos; la policía autónoma informó al ayuntamiento de que los locales de música situados en la zona en la que habitaba la demandante incumplían sistemáticamente los horarios de cierre y señaló que había podido constatar que las quejas de los vecinos estaban fundadas.

³⁰⁴ Natalia Ruiz Ochoa «TEDH: Asunto Cuenca Zarzoso c. España demanda nº 23383/12», Revista Aranzadi Doctrinal, nº 9, 2018.

El 28 de junio de 1996, el ayuntamiento aprobó una nueva ordenanza municipal sobre los ruidos y vibraciones. En el art 8, de la nueva norma, establecía un máximo de 45 dB(A) para una zona residencial. El 27 de diciembre de 1996, el barrio fue declarado zona acústicamente saturada

El 30 de enero de 1997, el ayuntamiento concedió una licencia para abrir una discoteca en el inmueble donde vivía el demandante. El 21 de agosto 1997 de este mismo año, la Sra. Moreno presentó una reclamación previa ante el Ayuntamiento de Valencia, basándose en los arts. 15 y 18.2 de la CE; después de lo cual, se desestimó la reclamación por silencio administrativo; presenta recurso contencioso administrativo frente al TSJ de Valencia y conforme a la Ley Orgánica 62/1978 que por STSJCV, de 21 de julio 1998, es rechazada.

El 9 de octubre de 1998 la demandante presentó un recurso de amparo al TC y reclamó que la sentencia tiene falta de motivación y de valoración de las pruebas. Además, alegó la violación del derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad personal y la inviolabilidad del domicilio; el TC acordó denegar el recurso de amparo, ya que consideró que no se ha acreditado. Por ello, nos encontramos ante la existencia de una lesión real y efectiva de los derechos fundamentales imputables al ayuntamiento.

La demandante recurre al TEDH se resuelve por la sentencia de 16 de noviembre de 2004, y se convierte en un reconocimiento fundamental para la lucha contra la contaminación acústica en el ámbito del CEDH.

El asunto de Cuenca Zarzoso, contra España, resuelto por STEDH de fecha 16 de enero de 2018 tiene bastante similitudes con el asunto anteriormente comentado. El demandante vivía, en San José, en un barrio residencial de Valencia desde 1962. El Ayuntamiento de Valencia permitió la apertura de establecimientos como bares, *pubs* y discotecas en la zona. Como consecuencia de los ruidos que provocaban estas actividades, el ayuntamiento decidió el 22 de diciembre de 1983 no autorizar la apertura de más establecimientos en la zona tales como bares, *pubs* y discotecas en la zona. Esta resolución que iba en la buena dirección, nunca se efectuó, y se autorizaron nuevas licencias. En 1993, el ayuntamiento solicitó a la Universidad Politécnica de

Valencia un estudio sobre los niveles de ruido nocturno durante el fin de semana que confirmó que había niveles de ruido muy superiores a los permitidos.

El 28 de junio de 1996, el ayuntamiento aprobó la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones. En julio del 2000, el demandante solicitó a la junta municipal que colocaran, en el pub que está en el bajo del edificio, un limitador de ruido.

Tras la ordenanza del ayuntamiento, en sesión del Pleno de 27 de diciembre de 1996, el barrio del demandante se declaró zona saturada.

Como los niveles de ruido no descendían. El demandante descendió instalar en sus ventanas doble acristalamiento y aire acondicionado para no tener que abrir las ventanas los días de calor.

El 14 de junio de 1999 el demandante interpuso una reclamación patrimonial ante el ayuntamiento que se basaba en el art.15 (derecho a la vida y a la integridad física) y al art 18.2 (derecho a la inviolabilidad del domicilio) de la CE.

Tras el silencio administrativo desestimatorio, el 5 de diciembre de 2001, el demandante interpuso una demanda ante el TSJV. El 5 de enero de 2001, el ayuntamiento resolvió denegar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

El demandante aportó dos informes al Tribunal: el primero de 1 de abril de 1998 preparado por el Servicio Laboratorio Municipal y de Medioambiente, declaró que:

«Con anterioridad a la declaración de zona acústicamente saturada se superaban los niveles de perturbación por ruidos en horario nocturno (65 decibelios) principalmente las noches de jueves a domingos desde las 22 horas hasta las 5 de la madrugada.

Tras la entrada en vigor de la declaración de zona acústicamente saturada y medidas correctoras aplicadas, continúan superándose dichos niveles de perturbación».

El segundo informe se emitió el 28 de marzo de 2000 por el mismo Servicio, concluyendo que:

«...se concluye que hasta la fecha del presente Informe continúan rebasándose, ... los límites establecidos en el del Art.30.2 de la Ordenanza Municipal de Ruido y Vibraciones de la ciudad de Valencia»

El informe pericial requerido por el TEDH declaró que existía una relación de causalidad entre el nivel de ruido nocturno y la alteración fisiológica del sueño del demandante y de su familia, así como del síndrome ansioso-depresivo.

El TEDH considera que sería excesivamente formalista en el presente asunto requerir al demandante aportar pruebas respecto al ruido sufrido en su piso, ya que las autoridades municipales habían designado el barrio de residencia del demandante como zona acústicamente saturada). Este mismo argumento podía ser tenido en cuenta respecto a la relación de causalidad.

El Tribunal coincide con el Gobierno en que el Ayuntamiento tomó diversas medidas para resolver el problema de contaminación acústica en la zona de residencia del demandante (ver párrafo 32 anterior). El Tribunal señala que el Ayuntamiento adoptó medidas generales como la Ordenanza, la declaración del barrio como zona acústicamente saturada y, respecto al demandante, la orden dirigida al pub situado en la planta baja de su edificio de instalar un limitador de ruido, lo que en principio debería haber sido apropiado para asegurar el respeto de los derechos garantizados.

Sin embargo, el TEDH señala que dichas medidas fueron insuficientes en este caso concreto. La normativa para proteger los derechos garantizados sirve de poco si no se ejecutan apropiadamente y el Tribunal insiste en que el Convenio trata de proteger derechos efectivos, no teóricos. EL TEDH ha destacado repetidamente que la existencia de un procedimiento sancionador no es suficiente si no se aplica de una manera eficaz y oportuna). Los hechos demuestran que el demandante sufrió una grave violación de su derecho a respetar el domicilio como resultado de la inactividad por parte de las autoridades en resolver el problema de las molestias nocturnas.

Desde el punto de vista humano fue un proceso excesivamente largo desde que el Ayuntamiento inició la concesión de licencias de ocio, y, la fecha en que se obtuvo la resolución de TEDH, de 1974 a 2004 son 30 años que puede ser la vida laboral de una persona. En conclusión, la experiencia debería servir para que la planificación de las ciudades esté orientada hacia la mejora de la calidad de vida y la salud de las personas. En cualquier caso, la sentencia sentó un precedente fundamental para la lucha contra la contaminación acústica.

11.4 Los mapas de ruido

Hay diferentes niveles de exigencia para la elaboración de los mapas de ruido, en el caso de los municipios aragoneses, tienen carácter obligatorio para los que ostenten más de 20 000 habitantes (art. 20 de la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de Protección Contra la Contaminación Acústica de Aragón). En Cataluña la Ley 16/2002, de 28 de junio, dispone el deber de elaborar mapas de ruido en todos los municipios de la comunidad. La Ley 5/2009, de 4 de junio, del Ruido de Castilla y León dice que la elaboración, aprobación de la propuesta, revisión e información pública de los mapas de ruido correspondientes a los municipios de más de 20 000 habitantes (art 19.2 de la Ley 5/2009, del ruido de Castilla y León). En el art. 22 de la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la Contaminación Acústica de *Illes Balears* dispone que los municipios de más de 25 000 habitantes en un solo núcleo urbano continuo o de más de 35 000 habitantes en el conjunto del termino municipal. El Decreto 213/2012, de 16 de octubre, sobre Contaminación acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en su art. 10, establece la obligación de realizar los mapas de ruido para los ayuntamientos de más de 10 000 habitantes. En Cataluña se exige a los ayuntamientos realizar mapas de capacidad acústica, y en municipios como el de Tarrasa se han planteado hacer encuestas a la población, para medir el nivel de percepción del ruido, e incorporar, luego, la información a los mapas de capacidad acústica. Josep María Aguirre I Font dice que la Ley Valenciana «amplia la aprobación de mapas acústicos a los municipios de más de 20000 habitantes, lo que permite extender la planificación

de 5 a 61 sus 542 municipios»³⁰⁵.

La Ley del Ruido contempla la posibilidad de que las comunidades autónomas prevean la elaboración de mapas adicionales, tal previsión constituye una manifestación desarrollo de las posibilidades de mayor protección de los ciudadanos de acuerdo con el art 149.1.23 de la CE y sus Estatutos de Autonomía³⁰⁶.

11.5 La planificación territorial

La planificación y ordenación de territorio deberá tenerse en cuenta en la normativa de desarrollo de las Comunidades Autónomas y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquellas. La Ley 1/2007, 16 de marzo, contra la Comunidad de *Illes Balears* dice que «la planificación acústica tiene por objeto la identificación de los problemas y el establecimiento de las medidas preventivas y correctoras necesarias para mantener los niveles sonoros por debajo de los previstos o que se puedan prever para el correspondiente desarrollo de la ley». Los instrumentos de planificación y gestión acústica vincularán a todos. Estarán vinculadas las actividades de las administraciones públicas, pero también las actividades empresariales, económicas y de los particulares que se realicen en el territorio de *Illes Balears*. (art. 15). La norma considera como instrumentos de planificación y gestión acústicas: las ordenanzas municipales, los mapas de ruido, los planes de acción municipal y la declaración de zona de protección especial.

Los planes acústicos municipales tienen por objeto la identificación de las áreas acústicas existentes en el municipio, en función del uso que sobre las mismas exista o esté previsto, y sus condiciones acústicas, así como la adopción de medidas que permitan la progresiva reducción de sus niveles sonoros, para situarlos por debajo de

³⁰⁵ Josep María Aguirre I Font Josep María Aguirre I Font, «Estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo», *Observatorio de Políticas ambientales 2016*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2016, págs. 769-805.

³⁰⁶ Alonzo García, María Consuelo, «La distribución de competencias entre las administraciones públicas», *Comentarios a la Ley del Ruido, Ley 37/2013*, de 17 de noviembre (dir. Blanca Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004, págs. 70 y 71.

los previstos o que puedan preverse en el desarrollo de la presente ley. Los municipios de más de 25 000 habitantes en un solo núcleo urbano continuo, o bien de más de 35 000 habitantes, en el conjunto de su término municipal correspondiente, elaborarán sus respectivos planes acústicos, que contemplarán todo el término municipal.

En la Comunidad Valenciana, la Ley 7/2002, de 3 diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica, los instrumentos de planificación y gestión acústica son el plan acústico de acción autonómica, los planes acústicos municipales, las ordenanzas municipales y la declaración de zona acústicamente saturada.

Sobre la relación entre contaminación y planificación territorial, Blanca Lozano Cutanda afirma que es « el instrumento básico y fundamental para lograr el desarrollo sostenible» y que «solo partiendo de una plena integración de la cuestión ambiental, con sus múltiples exigencias, en los procesos de ordenación del territorio, que son los que de forma directa definen y estructuran los usos del suelo, pueden pretenderse el desarrollo imparable de nuestra civilización se mantenga en unos límites sostenible a medio y largo plazo»³⁰⁷. Omar Bouazza Arino propone que planificación territorial debe ser un planeamiento integral de los diferentes sectores para que sea efectiva y no se produzcan duplicidades³⁰⁸.

La planificación urbana es el primer instrumento para trabajar por una sociedad mejor y reducir de forma notable los niveles de ruido. Este instrumento para lograr la calidad acústica de las ciudades lo veremos en las diferentes ordenanzas.

11.6 Servicio nocturno de limpieza y recogida de basuras

El servicio público nocturno de limpieza y recogida de basuras es un aspecto destacado en la contaminación acústica. Se adoptarán las medidas de precaución necesarias para reducir al mínimo los niveles de perturbación en la tranquilidad

³⁰⁷ Blanca Lozano Cutanda, *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid: Dykinson, pág 446, 2003.

³⁰⁸ Omar Bouazza Ariño, «Ordenación del territorio y urbanismo», *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 2, Madrid: Editorial Reus, 2008, págs. 156-190.

ciudadana. Ello se considerará en los pliegos en los pliegos de contratación los límites máximos aceptables.

11.7 Espectáculos públicos

Los espectáculos públicos han sido objeto de control por parte de la administración por diferentes razones en las que se encuentran la acumulación de personas frente a estos espacios o locales y las consiguientes molestias y ruidos para los vecinos³⁰⁹. Las comunidades han desarrollado sus leyes para el control de los espectáculos públicos. El objeto de estas normas debe ser proteger a la seguridad de las personas asistentes y evitar ruidos y molestias a los vecinos. La planificación urbana es la solución para las molestias que originan los espectáculos. La mayor parte de las competencias sobre espectáculos son atribuidas a los ayuntamientos³¹⁰. La planificación de la ciudad en los temas de espectáculos públicos debe actuar en la prevención del ruido, a través de las ubicaciones y distancias de estos locales con respecto a las zonas residenciales y otras especialmente sensibles. La actividad de comprobación e inspección evitará problemas posteriores (art. 27 Ley 17/1997)³¹¹.

También debe ser objeto de consideración los horarios para evitar acumulación de personas y automóviles, y también para respetar las horas de descanso de la población (art. 25 de la Ley 7/2013)³¹².

El aislamiento de los locales de ocio es fundamental para que no se produzcan emisiones de ruido al exterior. La creación de barrios dedicado al ocio y no a zonas residenciales se ha aplicado es una solución. Es decir, los espectáculos públicos y las zonas residenciales son incompatibles (art. 11 del Decreto 155/2018).

³⁰⁹ Preámbulo de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad de Aragón.

³¹⁰ Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades de la Comunidad de Cataluña.

³¹¹ La Ley 17/1997, de 4 de julio de Espectáculos públicos y Actividades Recreativa de la Comunidad de Madrid.

³¹² Ley 7/2013, de 26 de diciembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en Illes Balears.

En cuanto a otras actividades que afectan a la contaminación acústica, como «el consumo de bebidas alcohólicas al aire libre en reuniones de grupo, quedan prohibidas en las localidades cuyo ayuntamiento expresamente así lo determine o cuando se desarrollen al margen de la regulación municipal específica» (art 3.2 de la Ley 7/2011).

La mezcla de muchedumbre y alcohol es otro problema que puede ir asociado a los ruidos exteriores que provocan los espectáculos públicos. En tal sentido, la autoridad municipal podrá declarar el local inadecuado con respecto a la autorización concedida (art. 42 Ley 7/2011³¹³).

11.8 Edificios y locales

En lo que se refiere a las obras en edificios y locales, todo proyecto de obra o actividad susceptible de producir o recibir ruido o vibración deberá incluir un estudio de estos impactos. Así mismo, deberán incorporar las medidas correctoras necesarias para que su futura utilización respete los niveles de contaminación acústica aplicables. Las ordenanzas municipales deberán extremar las medidas tendentes a paliar los efectos de la contaminación acústica de los locales en los que se instale cualquier actividad.

En síntesis, la protección contra la contaminación acústica requiere que:

- La planificación y ordenación de territorio deberá tenerse en cuenta en la normativa de desarrollo de las comunidades autónomas y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquellas. Las corporaciones municipales pueden suspender o prohibir espectáculos y actividades de competencia municipal cuando se desarrollen sin ajustarse a la ley autonómica. Se consideran instrumentos de planificación y gestión acústicas: las ordenanzas municipales, los

³¹³ Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

mapas de ruido, los planes de acción municipal y la declaración de zona de protección especial.

- Se establezcan prohibiciones, limitaciones o restricciones en zonas urbanas mediante el planeamiento urbanístico o las ordenanzas y reglamentos municipales respecto a la instalación, apertura y ampliación de los establecimientos públicos sometidos al ámbito de la contaminación acústica.
- Se establezca horarios especiales de apertura y cierre de los establecimientos dedicados a espectáculos públicos o actividades recreativas, reducir los niveles de contaminación acústica en el horario de descanso o nocturno.
- Se limite, en su caso, el horario de las terrazas o veladores ubicados en espacios públicos con arreglo a lo establecido en la normativa vigente.
- Transparencia en la información y participación, y facilitar a tal efecto datos concretos, objetivos y fiables.
- Se promocióne la educación ambiental cuyo objetivo es la difusión en la sociedad del conocimiento, información, actitudes, valores, comportamientos y habilidades encaminados a la protección del medio ambiente.
- Elaboren y desarrollen programas de formación y educación ambiental, dirigidos a los ciudadanos en general y a los agentes sobre los que tiene mayor incidencia tienen la contaminación acústica y en la escuela a través de talleres de formación práctica.
- Las funciones de policía, inspección y de control de los espectáculos públicos, ya que son necesarias para verificar el cumplimiento de los límites de ruido y vibraciones previstos en las diferentes zonas de las ciudades.

CAPÍTULO X

LA REGULACIÓN AUTONÓMICA Y LAS ORDENANZAS MUNICIPALES CONTRA EL RUIDO (capítulo 1º sobre las ordenanzas)

1. La Ley del Ruido y las competencias municipales

Las comunidades autónomas tienen un espacio jurídico propio, como hemos visto en el capítulo anterior, para el desarrollo de la legislación contra la contaminación acústica. También hemos comentado que determinadas comunidades autónomas han desarrollado su propia ley del ruido, en el ámbito de sus competencias. Estas normas están desarrolladas en el marco de sus estatutos autonómicos, y además se han desarrollado leyes de régimen local³¹⁴. Por otra parte, «el Estado tiene competencias exclusivas para regular las bases del régimen jurídico de la Administración públicas» (art 149.1.1), según la STC de 7 de abril de 1983 y de 20 de diciembre de 1988, es un orden que debe ser común a todo el Estado^{315 316}. Las normas aplicables por los entes locales siguen la prelación de fuentes establecidas en la CE en el título VIII. Además, las comunidades autónomas han desarrollado su propia regulación de los entes locales.

Ahora quiero poner el foco de atención en las competencias que las comunidades atribuyen a los ayuntamientos. Estos constituyen el órgano de la administración que

³¹⁴ Texto Refundido de la Ley municipal de Cataluña aprobada por el Decreto Legislativo 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local; Ley 22 de julio de 1997, modificada por la Ley 8/1999, de 30 de diciembre, de Administración Local de Galicia; Ley 3 de marzo de Administración Local de la Rioja; Ley 25 de agosto de 1988, de Régimen Local de Murcia; Ley de 9 de abril de 1999, de Administración de Aragón; Ley de 2 de julio de 1990, de la Administración Local de Navarra, modificada en diversas ocasiones, las últimas de 28 de octubre 2002 y de 29 de octubre de 2004; Ley de Castilla León de 4 de junio de 1998, de régimen local, modificada por la Ley 13/2005, de 27 de diciembre; Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003, de 11 de Marzo, de Administración Local; Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares; Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana; Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi.

³¹⁵ Santiago Muñoz Machado, «Prólogo de la tercera edición», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo I (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, págs.30-41.

³¹⁶ Francisco Sosa Wagner, «Los principios del régimen local» *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo I (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, págs.211 y sig.

está más próximo a los ciudadanos, para poder determinar qué papel ejerce cada ente en la función de prevención y control del ruido³¹⁷.

Las comunidades autónomas tienen competencias adicionales sobre medio ambiente que complementan la legislación básica del Estado. Además, la CE contempla la autonomía local como fundamento de la democracia como parte de la división vertical de los poderes del Estado (art. 140)³¹⁸. La CE garantiza la autonomía de los municipios. Luciano Parejo Alfonso afirma que «la autonomía local [...] se concibe como autogobierno administrativo de las diferentes colectividades, bien en primer grado (bien ordinariamente a través de los mecanismos representativos), pero también directamente por los ciudadanos»³¹⁹.

Los ayuntamientos están sometidos a las leyes y crean normas de carácter reglamentario. Las ordenanzas detallan problemas acústicos, cuyas competencias han sido previamente atribuidas por la Administración General del Estado y por las comunidades autónomas. Cada vez que vamos descendiendo en los niveles de la división vertical de los poderes que establece la CE, para acercarnos al territorio y al vecino, las normas entran en profundidad. En consecuencia, el modelo de protección frente a la contaminación acústica parte de la Ley del Ruido y de sus reglamentos de desarrollo. Estas normas básicas determinan unos parámetros mínimos de calidad acústica en el espacio o áreas acústicas y en el tiempo o periodos del día. Estos parámetros establecen unos límites mínimos de protección que pueden ser elevados por decisión de las comunidades autónomas o las entidades locales. Pero, no solo, en los límites máximos y medios de ruido que se consideran aceptables, sino en un amplio conjunto de medidas adicionales para la protección de la población frente a la contaminación.

³¹⁷ Omar Bouazza Ariño, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid: Iustel, 2011, págs. 2529-63.

³¹⁸ Art. 140 de la CE «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley»

³¹⁹ Luciano Parejo Alfonso, «La autonomía local en la constitución española», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo I (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid: Iustel, 2011, pág. 82.

Las comunidades autónomas establecen un marco de actuación frente a la contaminación acústica, pero, también establecen mandatos de hacer o no hacer y una atribución de competencias para los ayuntamientos. Estos últimos ejercen su labor de ordenación y control del ruido sobre las actividades humanas, propias de la vida en la ciudad, contemplan un amplio catálogo de previsiones, y consideran los distintos usos de las áreas de la ciudad, como las diferentes actividades que se realizan y los comportamiento aceptables y no aceptables, sobre la responsabilidad de los distintos emisores de ruido. Además, el TSCA ha reconocido el derecho que asiste a los ayuntamientos a limitar el derecho de propiedad y empresa en base a una norma preconstitucional que ha sido el RAMINP (arts. 4 y 30.2.c.)³²⁰. En la actualidad, esa cobertura hay que buscarla en la Ley de Ruido, en sus desarrollos reglamentarios como norma básica sectorial y, además, en las normas adicionales elaboradas por las comunidades autónomas respectivas. En función a lo anterior, procede examinar que concretas competencias asignan, en materia de ruido, las comunidades a los ayuntamientos.

Hay comunidades que hacen unas asignaciones genéricas de competencias y otras con gran detalle. Además, las comunidades tienen, con carácter general, una ordenanza tipo frente al ruido. Las ordenanzas tipo carecen de carácter vinculante, por lo que tienen una función de guía en la elaboración de estos documentos reglamentarios. Así, en el caso de la Comunidad de Andalucía no existe una ordenanza tipo creada por la Junta de Andalucía, pero sí la tiene publicada la Federación de Provincias y Municipios de Andalucía.

Por otra parte, los ayuntamientos tienen competencias propias de acuerdo con la autonomía local que establece la CE en su art. 140, como ya hemos comentado, pues se consideran funciones propias de los ayuntamientos por razón de la materia y de las funciones que competen a la organización municipal.

Cuando un ciudadano considera que su intimidad familiar y domiciliaria están siendo vulneradas por la contaminación acústica, necesita probar los hechos y

³²⁰ STS, por ejemplo, sentencia de la sala tercera, sección 7ª, de 12 de noviembre 2007.

solicitar actuaciones para defender su derecho a la tranquilidad, y, normalmente, acudir a los servicios municipales. En la misma línea, cuando el ruido lo causa el propio ayuntamiento, nos encontramos, al menos, con dos supuestos. El primero representaría la acción directa de un evento protagonizado por el propio ayuntamiento, pero, también puede haber un nexo causal indirecto por acción u omisión. El nexo causal indirecto por acción lo podemos encontrar en la planificación de los usos de la ciudad, desde los instrumentos de planeamiento, hasta la concesión de licencias y otras autorizaciones.

Si se observan altos niveles de ruido ambiental, y se demuestra que, de forma sostenida, en el tiempo, se han superado los niveles previstos en las normas, en tal caso, como hemos comentado, procede aprobar la declaración de zonas acústicas saturadas, pero estas situaciones no pueden constituir una situación estructural, sino coyuntural. Es decir, el ayuntamiento debe hacer un plan de acción que reconduzca la situación y recupere los objetivos de calidad acústica. Así, la administración debe proteger el derecho a la calidad de vida y la salud de los ciudadanos, y si no actúa puede ser condenada por el daño causado³²¹.

Los niveles de degradación que existen en determinadas zonas de las ciudades son la consecuencia de una mala gestión de los municipios, en etapa anteriores. En consecuencia, ahora procede proteger esos espacios de intimidad del domicilio, donde habitan las familias. Las familias son las víctimas de la agresión ambiental y corresponde por aplicación del principio de corrección subsanar esas deficiencias urbanas. Cuando el ayuntamiento no actúa, nos encontramos con una responsabilidad municipal por la omisión de su deber de proteger al ciudadano frente a estas agresiones medio ambientales. Es decir, la administración no ha actuado y debió haberlo hecho en la defensa de sus vecinos; y, además, con carácter previo, debió haber hecho una distribución adecuada de los usos de suelo de la ciudad para no llegar a niveles de contaminación no deseable. En este sentido, es conveniente que, en una sociedad madura, cada uno, asuma su responsabilidad, aunque, a veces, no sea lo más

³²¹ STEDH, en el caso Cuenca Zarzoso contra el Reino de España (solicitud nº 23383/12, de 19 de diciembre de 2017, publicada el día 16 de enero de 2018, se considero que se había vulnerado el artículo 8 CEDH (derecho al respeto de la vida privada). Se consideraron los problemas de salud del demandante y la acción insuficiente del ayuntamiento en una zona acústicamente saturada.

popular.

Así, en este capítulo vamos a examinar las competencias que las comunidades han encomendado a los ayuntamientos para poder determinar sus atribuciones sobre la contaminación acústica. En el último apartado de este capítulo, he seleccionado las capitales de provincias por su importancia poblacional, para tener así un esquema básico de lo que regulan las ordenanzas municipales, en términos generales, contra el ruido. De esta manera, se podrá estudiar cuál es el deber ser que estas normas de derecho positivo han previsto, y cómo se deben acomodar las actividades humanas causantes del ruido.

La Ley del Ruido se dota de un esquema básico y estatal frente a la contaminación acústica, como se ha dicho en capítulos anteriores. Pero, coexisten normas dispersas relacionadas con el ruido que en los niveles autonómicos y locales pueden seguir elaborándose. Por ejemplo, cuando se trata de «actividades domésticas o comportamientos vecinales, la contaminación acústica producida por aquellos se mantendrá dentro de límites tolerables de conformidad con las ordenanzas municipales y los usos locales» (art. 2.2. a). Pues bien, en este caso del ruido doméstico, las competencias son propias de los ayuntamientos.

Asimismo, los ayuntamientos han tenido que adoptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de la Ley del Ruido y de sus normas de desarrollo (art. 6). Además, la normativa básica regula la información que estas administraciones han de poner a disposición del público, y que corresponde a los ayuntamientos aprobar las ordenanzas en relación con las materias objeto de la Ley del Ruido (art. 5) y con otras que son propias de la buena convivencia vecinal (art.2).

La contaminación acústica ha sido tratada durante mucho tiempo como un problema local, y las ordenanzas locales fueron las únicas normas que consideraban este problema, e incluso ahora que hay una regulación básica del Estado y un desarrollo autonómico parece que van a seguir cumpliendo un papel fundamental^{322,323}.

Las administraciones municipales han ejercido una función relevante a través de sus competencias sobre la policía de tranquilidad, que se han desarrollado por medio de las ordenanzas. Estas disposiciones han sido impulsadas por la Administración del Estado a través del RAMINP, por las autonómicas^{324 325}, y por lo dispuesto sobre competencias materiales en el art. 25.2. de la LBRL sobre las competencias municipales de: la ordenación del tráfico, la disciplina urbanística, la protección del medio ambiente y la protección de la salubridad pública, entre otras. Ahora, las comunidades, han desarrollado las normas de protección frente a las actividades molestas, por lo que en estos casos el RAMINP no es la norma aplicable.

Embid Irujo reconoce la vinculación negativa ley y el reglamento. De esta forma, la Administración deja un espacio para la creatividad y la libertad, y estas se ejercen sobre las ordenanzas municipales, pero, solo en los aspectos que no están exactamente definidos por las leyes. En contraposición, la vinculación positiva se produce en el caso de que toda actividad reglamentaria deba estar prevista en la ley³²⁶. Además, recuerda lo que afirma la Carta Europea de la Autonomía Local en su art. 4.2: «Las entidades locales tienen dentro del ámbito de la ley tienen libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra

³²² José Francisco Alenza García, «La estrategia jurídica contra el ruido», pág. 80.

³²³ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «Medio Ambiente Sonoro», Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.
Recuperado el 20.12.2018: <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1124>.

³²⁴ Real Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas y Peligrosas.

³²⁵ María Consuelo, Alonzo García, «La Distribución de Competencias entre las Administraciones Públicas», *Comentarios a la Ley del Ruido, Ley 37/2013, de 17 de noviembre*, (dir. Blanca Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004, pág. 61.

³²⁶ Antonio Embid Irujo considera que la vinculación positiva tiene su origen en una histórica subordinación del poder ejecutivo al legislativo. En contraposición, la vinculación negativa significa la posibilidad de crear en el espacio que no está determinado por la ley.

autoridad»³²⁷.

En los siguientes apartados, analizaremos las atribuciones específicas de las que se han dotado a los ayuntamientos por parte de las comunidades autónomas que han desarrollado la normativa básica estatal para el control de la contaminación acústica. Además, los ayuntamientos determinan los usos de suelo a través de los planes municipales. Normalmente la causa de la contaminación acústica la vamos a encontrar en el diseño de los planes municipales o en su ejecución y aplicación. Veremos que, en determinados casos, las actuaciones municipales no son congruentes con el plan municipal. En consecuencia, se pueden evitar el ruido, a través del PGOU, el planeamiento, también, a través de las ordenanzas de protección frente a la contaminación acústica, y sobre todo con el respeto y cumplimiento de lo dispuesto en estos instrumentos.

2. El derecho autonómico y las competencias municipales

2.1 Comunidad de Andalucía

Como ya he comentado, en el apartado anterior, las comunidades autónomas han desarrollado sus propias normas básicas de régimen local. Así, la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Esta norma reconoce que los municipios gozan de autonomía para la ordenación de los asuntos de interés público en el marco de las leyes. Estas entidades actúan bajo su propia responsabilidad y en beneficio de las personas que la integran (art. 4.1).

Entre las competencias propias de los municipios, se determina la disciplina urbanística, el otorgamiento de la licencia urbanística, el establecimiento de la legalidad urbanística y el restablecimiento del orden jurídico que haya sido perturbado (art. 9.1). Además, dispone que le corresponden la programación de los transportes públicos municipales y de la limpieza viaria (art. 9.7 y 9.8). En cuanto

³²⁷ Antonio Embid Irujo, «Ordenanza y Reglamentos Municipales», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo I (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, págs. 756 a 758.

a la promoción del medio ambiente, le asigna la gestión del procedimiento medio ambiental, así como su vigilancia y control (art. 9.12). En particular, en lo que concierne a la ordenación, programación, ejecución de las actuaciones sobre la protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones, y el ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades no sometidas a autorización ambiental integrada o unificada (art. 9.12.f).

En el art. 9 de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, así como en el art. 69.2 de la EAA, y en art. 6 de la Ley del Ruido, les corresponde a los municipios, en el marco de la legislación estatal y autonómica que resulte aplicable, entre otras, la aprobación de ordenanzas municipales de protección de la contaminación acústica.

El Decreto 326/2003 por el que se aprueba el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía, enumera, en su art. 4, las siguientes competencias municipales:

- la aprobación de las ordenanzas municipales contra el ruido y las vibraciones;
- la vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica, en relación con las actuaciones públicas y privadas;
- la comprobación *in situ* por el personal funcionario de los certificados aportados en los estudios acústicos.

Además, dicho decreto regula que los municipios con población igual o superior a 20 000 habitantes deberán aprobar obligatoriamente, las correspondientes ordenanzas municipales de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones.

También dispone que las ordenanzas municipales deben tener un contenido mínimo (el art. 5 del decreto 326/2003), y no pueden reducir las exigencias de la comunidad autónoma. Así, el contenido mínimo de las ordenanzas municipales. será:

- la emisión de ruidos producida por la circulación de vehículos de motor, especialmente ciclomotores y motocicletas;

- los sistemas sonoros de alarma;
- la emisión de ruidos producida por actividades de ocio, espectáculos públicos, actividades recreativas, culturales y de asociacionismo;
- los criterios para la autorización de licencia para veladores en establecimientos de hostelería y su régimen de control como actividad generadora de ruidos en la vía pública;
- los trabajos en la vía pública y en las edificaciones;
- las actividades de carga y descarga de mercancías;
- las actividades propias de la relación de vecindad, como el funcionamiento de aparatos electrodomésticos de cualquier clase, el uso de instrumentos musicales y el comportamiento de animales domésticos;
- las instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración;
- los trabajos de limpieza de la vía pública y de recogida de residuos;
- los mecanismos de coordinación interna entre los distintos departamentos del ayuntamiento que tengan competencia sobre una misma actividad generadora de ruidos.

Como hemos podido comprobar, las competencias municipales frente a la contaminación acústica vienen dadas a través de diferentes fuentes entre las que se encuentran la competencia local que le atribuye la CE, la Ley de Bases de Régimen Local, el Estatuto de Autonomía, la Ley de Autonomía Local de Andalucía, la Ley del Ruido y sus reglamentos y las leyes y decretos contra el ruido de carácter autonómico. Además, en las normas citadas se contemplan tanto los aspectos relativos a la planificación urbanística y a la contaminación acústica. Como hemos venido comentando cuando más nos vamos aproximando al vecino o ciudadano, las normas son más concretas y detalladas. Esto ocurre con las ordenanzas contra la contaminación acústica, donde se contempla una amplia previsión de conductas que producen ruido y, en particular, se regulan los aspectos de convivencia vecinal. Puede decirse que las ordenanzas municipales tienen un papel preponderante en la protección de los ciudadanos, frente a las agresiones a los derechos humanos y fundamentales de los vecinos.

2.2 Comunidad de Aragón

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Aragón (art.5), se desarrolla la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. En esta norma se considera que el ayuntamiento no solo una instancia representativa, sino que además se considera que es una Administración prestadora de servicios. Los municipios pueden prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal (art. 42.1). Con el alcance que determinen las leyes del estado y de la CC. AA., y así podemos destacar:

- a) la seguridad en los lugares públicos y garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana;
- b) la ordenación del tráfico de vehículos;
- c) la ordenación y gestión de la planificación urbanística;
- d) la protección del medio ambiente;
- e) la protección de la salud pública.

La Comunidad Autónoma de Aragón aprobó la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, contra la Contaminación Acústica, que se fundamenta en el art. 45 de la CE y en el art. 18 del Estatuto de Autonomía de Aragón. La norma autonómica dispone que les corresponde a los ayuntamientos la elaboración y aprobación de:

- los mapas de ruido de los municipios con más de 20 000 habitantes, el resto de los municipios podrán hacerlo de manera voluntaria;
- las ordenanzas municipales sobre la contaminación acústica podrán contener aspectos que amplíen el grado de protección frente al ruido y las vibraciones establecido en la ley (art. 7).

Además, la Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático del Gobierno de Aragón aprobó en la resolución de 15 marzo de 2011, la Ordenanza

Municipal Tipo de Aragón sobre contaminación acústica, que es un ordenamiento de carácter orientativo y no vinculante ^{328,329}.

³²⁸ BOA nº 74 de 11/4/2011.

³²⁹ Guía de aplicación de la Ordenanza Municipal tipo reguladora de la contaminación acústica para su aplicación en los términos municipales aragoneses.

2.3 Comunidad de Castilla-La Mancha

La Comunidad de Castilla-La Mancha no tiene propiamente una ley contra la contaminación acústica, pero sí aprobó la Ley 7/2011³³⁰. En ella se asumen las competencias exclusivas para la regulación de los espectáculos públicos y las actividades recreativas que se desarrollan en la comunidad, y por extensión trata el problema del ruido generado por dichas actividades. Además, la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, en la resolución de 23 de abril de 2002, aprobó el modelo de tipo de ordenanza municipal sobre normas de protección acústica. Dicha resolución propone unos contenidos para las ordenanzas municipales de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

2.4 Comunidad de Castilla y León

En la Ley 1/1998, de 4 de junio, del Régimen Local de Castilla y León en su art. 20 se establece que los municipios ejercerán, entre otras, las siguientes competencias:

- la seguridad en lugares públicos;
- la ordenación del tráfico;
- la ordenación, gestión ejecución y disciplina urbanística;
- el medio ambiente;
- el control de las actividades clasificadas;
- la salud pública y sanidad;
- el transporte público.

La Comunidad de Castilla y León, establece, en la Ley 5/2009³³¹, que el ruido ambiental constituye hoy en día uno de los principales problemas medioambientales por sus efectos perjudiciales sobre la salud humana y el sosiego público. En esta definición se reconoce la relación causa-efecto entre el ruido. y las consecuencias sobre la salud. Además, el concepto de «sosiego público» hace referencia a la calidad

³³⁰ BOE nº 105 de 3/5/2011.

³³¹ Ley 5/2009, de 4 de junio de 2009, del ruido de Castilla y León, BOE núm. 162.

acústica y propone evitar el ruido ambiental. El DRAE define el sosiego como «tranquilidad»³³², por lo que el ámbito acústico hay que interpretarlo como calidad acústica. La calidad acústica está definida en la Ley del Ruido como «el grado de adecuación de las características de un espacio a las actividades que en él se realizan» (art. 3).

Por otro lado, será en las ordenanzas donde los municipios realizarán una ordenación más detallada respetando la jerarquía de la ley nacional y autonómica, y, en función de la autonomía local (art. 4.2):

Les corresponde a los municipios, las siguientes competencias:

- «a) La inspección y sanción, en las materias contempladas en esta ley, de las actividades sujetas al régimen de licencia ambiental o de comunicación ambiental.
- b) El control del cumplimiento de esta ley, la exigencia de la adopción de las medidas correctoras necesarias, el señalamiento de las limitaciones correspondientes en caso de incumplimiento de las medidas requeridas, así como la imposición de las sanciones administrativas que se deriven de las infracciones cometidas dentro de su ámbito de actuación.
- c) El control de la calidad acústica de los edificios, como paso previo a la concesión de la licencia de primera ocupación, en los municipios de más de 20 000 habitantes.
- d) La elaboración, aprobación de la propuesta, revisión e información pública de los mapas de ruido correspondientes a:
 - 1. Municipios de más de 20 000 habitantes.
 - 2. Áreas acústicas en las que se compruebe el incumplimiento de los requisitos

de calidad acústica que sean de aplicación y que no excedan el término municipal.

3. Aquellos previstos para la evaluación del ruido ambiente en determinadas zonas del territorio de la Comunidad.

e) La delimitación de las zonas de servidumbre acústica en los mapas de ruido a los que se refiere el apartado anterior y el establecimiento de restricciones en dichas zonas.

f) La delimitación del área o áreas acústicas integradas dentro del ámbito territorial del municipio.

g) La suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica aplicables en un área acústica de competencia municipal.

h) La elaboración, aprobación de la propuesta, revisión y ejecución de los planes de acción en materia de contaminación acústica correspondientes a los mapas de ruido a los que se refiere la letra d) de este apartado y la correspondiente información al público.

i) La declaración de un área acústica como zona de protección acústica especial, así como la elaboración, aprobación y ejecución del correspondiente plan zonal específico, cuando la competencia para elaborar el mapa del ruido del área corresponda al Municipio.

j) La declaración de un área acústica como zona de situación acústica especial, así como la adopción y ejecución de las correspondientes medidas correctoras específicas, cuando la competencia para elaborar el mapa del ruido del área corresponda al Municipio.

k) La declaración de zonas acústicamente saturadas, así como la adopción de las correspondientes medidas correctoras.

l) La delimitación de las zonas tranquilas en el municipio».

Así mismo, la ley afirma que les corresponde a los ayuntamientos la elaboración y aprobación de las ordenanzas municipales necesarias para el desarrollo de la Ley del Ruido de Castilla y León, pero no podrán fijar valores límite ni métodos de evaluación que sean más permisivos que los establecidos en la ley (art. 6).

Como se puede observar en este apartado, también, en la Comunidad de Aragón se encomienda a los ayuntamientos la defensa de la lucha contra el ruido. Los ayuntamientos establecerán, a partir de sus normas reglamentarias, unas previsiones más detalladas en la defensa de los derechos fundamentales, para impedir comportamientos ruidosos. Los ayuntamientos disponen de los instrumentos de para la planificación del suelo y determinan las áreas acústicas en función del uso predominante. Así, disponen de medios para la planificación acústica de los municipios y evitan, de esta manera, las agresiones acústicas a los ciudadanos. Además, las normas de prevención de los ayuntamientos deben pronosticar múltiples actividades y comportamientos que solo se pueden atajar en el ámbito local; por todo ello, y para tener un modelo jurídico de protección de la población expuesta, se requiere un estudio detallado de las ordenanzas municipales.

2.5 Comunidad de Cataluña

El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal de Régimen Local, establece que el municipio puede promover todo tipo de servicios públicos que puedan contribuir a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las comunidades de vecinos. Así, los municipios catalanes tienen las siguientes competencias:

- la ordenación de los transportes públicos;
- la ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanística;
- la protección del medio;
- la protección de la salubridad pública;
- el transporte público de viajeros.

La LPAC dispone que le corresponde a los ayuntamientos, a los consejos comarcales o a las entidades locales supramunicipales, en el caso de que los municipios les hayan delegado las competencias, deben elaborar y aprobar ordenanzas reguladoras de la contaminación por ruidos y vibraciones, en el marco de lo regulado por la ley y la normativa que la desarrolla, sin que, en ningún caso, estas ordenanzas puedan reducir las exigencias y los parámetros de contaminación acústica establecidos por esta ley. «Dichas ordenanzas deben regular, en especial, los aspectos siguientes (art. 21)³³³:

- a) las actividades de carga y descarga de mercancías;
- b) los trabajos en la vía pública, especialmente los relativos al arreglo de calzadas y aceras;
- c) las actividades propias de las relaciones de vecindad, como el funcionamiento de aparatos electrodomésticos de cualquier clase, el uso de instrumentos musicales y el comportamiento de animales domésticos;
- d) las instalaciones de aire acondicionado, ventilación o refrigeración;
- e) las actividades de ocio, de espectáculo y recreativas;
- f) los sistemas de aviso acústico;
- g) los trabajos de limpieza de la vía pública y de recogida de residuos municipales;
- h) la circulación de vehículos de motor, especialmente ciclomotores y motocicletas.

Las ordenanzas pueden tener en cuenta las singularidades propias del municipio, como las actividades festivas y culturales, y las que tienen un interés social, siempre

³³³ Ley 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la contaminación Acústica (LPAC).

que tengan un cierto arraigo.

2.6 Comunidad Valenciana

La Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana establece que las competencias municipales pueden ser propias o delegadas³³⁴. Los municipios valencianos tienen, entre otras, las siguientes competencias:

- ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas;
- ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística;
- protección del medio ambiente;
- protección de la salubridad pública;
- transporte público de viajeros.

El Decreto 104/2006 afirma que los estudios realizados indican la existencia de unos niveles de ruido por encima de los límites máximos admisibles por organismos internacionales y por la Unión Europea. Además, en el decreto se añade que el ruido es un problema eminentemente local, por lo que la respuesta pública debe venir fundamentalmente del ámbito de actuación de las administraciones municipales.

Entre los instrumentos de planificación y gestión acústica están los planes acústicos municipales, las ordenanzas y la declaración de zona acústica saturada (art. 18 de la Ley 7/2002³³⁵). De esta manera, les corresponde a los ayuntamientos:

- aprobar ordenanzas en relación con las materias objeto de la Ley del Ruido y de la Ley 7/2002, de la Comunidad Valenciana, y las disposiciones reglamentarias de desarrollo de aquellas (art. 4 y 18 del decreto 104/2006);
- elaborar los planes acústicos municipales donde haya más de 20 000 habitantes.

En las zonas donde existan numerosas actividades se adoptarán planes acústicos zonales (art. 13 del decreto 104/2006);

³³⁴ BOE núm. 178, de 23 de julio, Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana.

³³⁵ BOE 9/2003, de 10 de enero 2003 publica la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica. (Ley 7/2002).

- identificar los problemas y establecimientos de las medidas preventivas y correctoras para mantener los niveles sonoros por debajo de los previsto en la Ley 7/2002 de la Comunidad Valenciana (art. 8 del decreto 104/20016);
- adaptar el plan acústico municipal a las modificaciones que se realicen en el planeamiento urbanístico (art.17.2 del decreto 104/20016).

Por otra parte, el planeamiento urbanístico en el aspecto material comprende «una serie de facultades como el emplazamiento de los centros de producción y residencia [...] el establecimiento del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, el establecimiento de zonas de diferente utilización y la fijación de condiciones concretas de las construcciones a realizar en ellas, la formulación del trazado de las vías públicas y medios de comunicación, la determinación de los espacios libres y zonas verdes, la localización y caracterización de los servicios de interés público, la limitación del uso del suelo y de las edificaciones, la orientación de la composición arquitectónica de las edificaciones»³³⁶.

Además, las licencias y autorizaciones de los ayuntamientos y organismos que sean necesarias para la ampliación o modificación de instalaciones o actividades podrán ser denegadas debido a los niveles de contaminación acústica y cuando se prevea el incumplimiento de los límites de los niveles de emisión y recepción que les sean aplicables, de acuerdo con la normativa autonómica vigente en la materia (art. 18).

Las ordenanzas y los planes acústicos municipales, con objeto de evitar efectos acumulativos en las zonas de uso residencial, de uso sanitario y docente, no permitirán la implantación de actividades recreativas y de ocio que incorporen ambientación musical, así como aquellas otras productoras de ruidos y vibraciones que deberán respetar la distancia respecto de cualquier otra actividad (art. 41 de la Ley 7/2002).

En función de lo expuesto, las disposiciones autonómicas atribuyen

³³⁶ Tomás-Ramón Fernández, *Manual de derecho urbanístico*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2011, pág. 46: «El art. 3 del TR76 precisa que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprende una serie de facultades como el emplazamiento de los centros de producción y residencia [...] el establecimiento del suelo urbano, urbanizable y no urbanizables...»

competencias a los municipios para el desarrollo del ordenamiento contra el ruido, a través de las ordenanzas municipales contra el ruido, que se deben regular teniendo en cuenta los aspectos y problemas que se presentan en las diferentes ciudades; asimismo, en cada entorno pueden tener sus peculiaridades. Los ayuntamientos deben regular el problema acústico, y para ello se tendrán en cuenta los aspectos y problemas, que se suscitan en sus ciudades. Así, los municipios pueden regular las normas prevención y prohibición más adaptadas a las necesidades de su población, según el principio de autonomía local que dicta la CE.

Además, el Plan Acústico de Acción Autonómica establecerá, con el fin de facilitar la elaboración y la homogeneidad de las ordenanzas, modelos de regulación orientativos.

2.6 Comunidad de Galicia

La Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administraciones Locales de Galicia defiende, la prestación de servicios al ciudadano como la principal motivación de los entes locales. En el apartado de competencias propias que se ejercerán en todo caso en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia, entre otras, se encuentran las siguientes materias (art. 80):

- la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas;
- la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística;
- la protección del medio ambiente;
- la protección de la salubridad pública.

La Junta de Galicia fue una de las comunidades autónomas pioneras en la regulación de la contaminación acústica mediante la Ley 7/1997, de 11 de agosto, de Protección Contra la Contaminación Acústica. Luego desarrolló los siguientes decretos:

- el Decreto 150/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de

Protección contra la Contaminación Acústica³³⁷;

- el Decreto 320/2002, de 7 de noviembre, por el que aprueba el Reglamento que establece la Ordenanza Tipo de Protección contra la Contaminación Acústica³³⁸.

La entrada en vigor de la nueva normativa europea y estatal supuso que la regulación autonómica quedase desfasada en su mayor parte, lo que condujo a su derogación mediante la Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Urgentes. Actualmente, el Decreto 106/2015, de 9 de julio, sobre Contaminación Acústica de Galicia es la norma autonómica que desarrolla la legislación básica del estado en la materia.

En el apartado de las competencias sobre la contaminación acústica, el art. 3.4 de la disposición se refiere a las entidades locales que se regirán por la normativa básica estatal sobre el ruido, por la legislación estatal, y por legislación la gallega de régimen local, y por este decreto.

Así mismo, dedica el art. 9 a las ordenanzas locales y establece que en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 6 de la Ley del Ruido, «los ayuntamientos de Galicia deberán contar con una ordenanza sobre contaminación acústica adaptada a la normativa básica estatal».

Además, la consejería «competente en materia de medio ambiente aprobará, mediante orden, una propuesta de ordenanza de protección contra la contaminación acústica, que podrá aplicarse en los ayuntamientos que así lo acuerden a través de los trámites previstos por la legislación de régimen local» (art. 9). La ordenanza tipo ha sido aprobada por la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda, el 26 de noviembre de 2018³³⁹.

³³⁷ Diario Oficial de Galicia, núm. 100, de 27 de mayo de 1999.

³³⁸ Diario Oficial de Galicia, núm. 230, de 28 de noviembre 2002.

³³⁹ Diario Oficial de Galicia, núm. 238, de fecha 14 de diciembre 2018.

2.8 Comunidad de Islas Baleares

La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares establece, entre otras, las siguientes competencias propias de los ayuntamientos (art. 29):

- ordenar y gestionar del territorio, urbanísimo y disciplina urbanística;
- organizar la policía local³⁴⁰;
- circulación y servicios de movilidad y transporte;
- regular y ordenar del tráfico y el estacionamiento de vehículos urbanos;
- formular y gestionar políticas de protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible.

El tema del ruido está regulado en esta comunidad por la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la Contaminación Acústica de las Islas Baleares. Entre los objetivos de la ley, en la exposición de motivos, se establece la búsqueda de un equilibrio entre bienes, como la protección de la salud o los intereses económicos de la región. Así, la Ley 1/2007 pretende «ser capaz de conjugar, tarea nada fácil, los indiscutibles derechos al descanso, a la salud y a la intimidad de las personas, con actividades de ocio, fundamentales en el principal sector productivo de las Islas Baleares, que es el turístico, así como con el desarrollo de otros sectores importantes para la economía de la comunidad, como la construcción o el sector industrial; sectores en los que, si bien ha de controlarse por las correspondientes administraciones públicas que las emisiones sonoras derivadas de su actividad no vulneren los derechos de la ciudadanía a un ambiente acústico de calidad, tampoco se puede llegar, en aras de un malentendido y tergiversado concepto proteccionista, a unos niveles de prohibición que impidan el normal desarrollo de los citados sectores productivos, cuya contribución a la economía de Baleares sea decisiva para su desarrollo (exposición de motivos)»³⁴¹.

Estas aseveraciones pueden entrar en conflicto, como venimos comentando, con

³⁴⁰ Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

³⁴¹ Exposición de motivos de la Ley 1/2007.

la defensa de los derechos fundamentales de nuestra constitución, ya que sería mejor hacer una referencia a un desarrollo sostenible y, por tanto, en aplicar las mejores técnicas para reducir la contaminación acústica. Es un hecho que la reducción de la contaminación acústica y el desarrollo económico no son efectos contrapuestos, y en una sociedad moderna ambos factores deben ir en paralelo, pues invertir en salud es bueno para el desarrollo económico, y también supone calidad de vida para la población flotante (especialmente para los turistas que visitan la ciudad). Además, constituye el desarrollo de una industria de la prevención y un mayor nivel de toma de conciencia de la población si se hace con la pedagogía necesaria.

Otro aspecto desarrollado por la ley es su evidente carácter municipal, que se traduce en la puesta a disposición de los municipios de instrumentos eficaces y eficientes que les permitan actuar de manera ágil, en ocasiones contundente, contra los que vulneren el contenido de esta ley (exposición de motivos).

Los ayuntamientos son competentes para la aprobación de las correspondientes ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica. Estas habrán de adaptarse a las disposiciones de esta ley y a sus normas de desarrollo. También les corresponde a los ayuntamientos el control, la inspección y la vigilancia, en el término municipal de las actividades reguladas en esta ley (art. 6.3), así como:

- aprobar las ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica;
- delimitar las áreas acústicas en su ámbito municipal de acuerdo con la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, la norma autonómica y los desarrollos reglamentarios;
- elaborar y aprobar de mapas de ruido cuando el ámbito territorial del mismo no afecte a otro término municipal;
- elaborar y aprobar de los planes acústicos de acción municipal;
- enviar mapas de ruido y de planes de acción elaborados por el municipio al consejo

insular competente;

- establecer medidas correctoras para la prevención y corrección de la contaminación acústica, en el ámbito de sus competencias;
- declarar zonas de protección acústica especial y de las zonas de situación acústica especial;
- elaborar el ejercicio de la potestad sancionadora.

Los ayuntamientos pueden delimitar las áreas acústicas, y estas podrán desarrollarse en las ordenanzas acústicas, o en la incorporación de estas áreas en los instrumentos de planeamiento urbanístico. En el caso de que los ayuntamientos efectúen esta delimitación mediante ordenanza, el contenido de esta se incorporará al planeamiento municipal en su primera revisión (art. 17.2).

Además, los ayuntamientos deberán contemplar la información y las propuestas contenidas en los planes acústicos municipales y en los instrumentos de planeamiento urbanístico. En su defecto, los instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial incorporarán un estudio acústico que permita evaluar su impacto acústico y adoptar las medidas adecuadas para reducirlo. Así, el planeamiento urbanístico general deberá incorporar en sus determinaciones, al menos, los aspectos siguientes aspectos (art.28):

- a) los planos que reflejen con suficiente detalle los niveles de ruido en el ambiente exterior, tanto en la situación actual como en la previsible una vez acometida la urbanización;
- b) los criterios de zonificación de los usos adoptados con el fin de prevenir el impacto acústico;
- c) la propuesta de calificación de las áreas de sensibilidad acústica en el ámbito espacial de ordenación, de acuerdo con los usos previstos y las prescripciones de

esta ley;

d) las medidas generales previstas en la ordenación para minimizar el impacto acústico;

e) las limitaciones en la edificación y en la ubicación de actividades contaminantes por ruido y por vibraciones que deben incorporarse en las ordenanzas urbanísticas;

f) los requisitos generales de aislamiento acústico de los edificios en función de los usos previstos para los mismos y de los niveles de ruido estimados en el ambiente exterior.

En la asignación de usos en el planeamiento se deberá tener en cuenta el principio de prevención de los efectos de la contaminación acústica y se velará por que no se superen los valores límite de emisión e inmisión (art. 28).

Las características de los edificios, como son la ubicación, la orientación y la distribución interior, destinados a los usos más sensibles desde el punto de vista acústico, se planificarán con vistas a minimizar los niveles de inmisión en los mismos. Para ello, se adoptarán diseños preventivos y suficientes distancias de separación respecto a las fuentes de ruido más significativas y, en particular, al tráfico rodado (art. 28).

Los ayuntamientos, en el marco de sus correspondientes ordenanzas municipales, pueden determinar la formulación de denuncias interpuestas por los cuerpos de vigilancia e inspección de tráfico y seguridad contra la persona titular de vehículos de motor, por la incorrecta utilización del vehículo o de sus equipos sonoros, que generen niveles de contaminación acústica mayores de lo permitido (art. 54.4).

2.9 Región de Murcia

La Ley, de 25 agosto de 1988, de Régimen Local de Murcia³⁴² no hace una específica determinación de las competencias municipales sobre aspectos de especial incidencia sobre la contaminación acústica.

En el preámbulo de la LPAIRM se afirma lo siguiente:

«El medio ambiente es un bien o interés colectivo que debe ser tutelado e integrado en todos y cada uno de los sectores productivos y de servicios, y allí donde se desarrolle cualquier actividad humana. La protección de este bien tan preciado, y hoy sabemos que frágil, no concierne solo a unos pocos, sino que involucra en un esfuerzo común al conjunto de los poderes públicos y de toda la ciudadanía».

En sus respectivas competencias, las entidades locales que se encuentran en su ámbito de la Región de Murcia deben adoptar las medidas que sean necesarias para alcanzar y mantener un nivel de protección ambiental elevado. Además, los particulares se esforzarán en contribuir a reducir la contaminación (art. 3.3).

Las entidades locales deben «ejercer aquellas competencias atribuidas en virtud de su legislación específica, de la ley y de las normas vigentes en materia de contaminación ambiental» (art. 4). «En particular, y en el marco de la legislación estatal y autonómica, incumbe a las entidades locales adoptar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente en materia de residuos urbanos, ruidos, vibraciones, humos, calor, olores, polvo, contaminación lumínica y vertidos de aguas residuales a la red de saneamiento».

Además, para poder realizar un control eficiente de las incidencias ambientales les corresponde a las entidades locales las siguientes competencias (art. 4):

- a) la aprobación de ordenanzas de protección frente a la contaminación acústica, y

³⁴² La Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada fue aprobada por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LPAIRM)

la regulación de los emplazamientos, distancias mínimas y demás requisitos exigibles a las actividades que pueden producir riesgos o daños al medio ambiente o la seguridad y salud de las personas;

b) el control preventivo de las actividades mediante el otorgamiento de la licencia de actividad y la participación en los procedimientos de autorización ambiental autonómica;

c) la vigilancia e inspección sobre la contaminación acústica ambiental, el restablecimiento de la legalidad ambiental y la imposición de sanciones ambientales en materias de su competencia.

Además, las entidades locales, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, llevarán a cabo una adecuada localización de usos para impedir riesgos o daños al medio ambiente o a la seguridad y salud de las personas, y se evitarán, de manera especial, las potenciales molestias que puedan ocasionarse a los vecinos de los establecimientos o lugares en que se ejerzan actividades económicas; en particular, se evitará mediante la zonificación, asignando usos, tipologías y niveles de intensidad adecuados. Las ordenanzas municipales deberán adaptarse a los valores límites y a las prescripciones establecidas (arts. 5.3 y 9).

También las actividades económicas, en especial las industriales, pueden originar molestias en las zonas de uso residencial más próximas, y los ayuntamientos deben intervenir en el restablecimiento del orden urbanístico infringido (art.4).

Las soluciones a los problemas medio ambientales, con frecuencia, son urbanísticas. Los ayuntamientos pueden restablecer el orden urbanístico, y en la ordenación de los usos para evitar las molestias que se puedan originar a los vecinos, en particular, se proponen las siguientes medidas (art. 4):

a) mediante la zonificación, asignando usos, tipologías y niveles de intensidad adecuados;

- b) mediante una delimitación de sectores de suelo urbanizable en la que se tenga en cuenta la incidencia ambiental que las actividades económicas, en especial las industriales, pueden tener sobre los usos residenciales próximos.
- c) mediante el restablecimiento del orden urbanístico infringido.

En la Ley de Protección Ambiental Integrada que hemos comentado en este apartado, en lo que respecta a los mapas de ruido, no se establece ninguna obligación a los municipios para conseguir tener un diagnóstico de las zonas ruidosas y, de esta manera, poder se puedan implantar planes de acción con una base científica para proteger a la población expuesta. Los municipios están sometidos a la legislación básica que obliga a elaborar mapas de ruido a los municipios de más de 100 000 habitantes; pero sería, tal vez bueno, que la comunidad autónoma tuviera una mayor implicación en estos temas que tienen repercusión sobre derechos fundamentales de naturaleza constitucional.

2.10 Comunidad del País Vasco

La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, determina, entre otras, las siguientes competencias:

- la ordenación y las relaciones de convivencia en el espacio público;
- la ordenación y la gestión de la policía local, ordenación del tráfico, seguridad vial, estacionamiento de vehículos y colaboración con la seguridad ciudadana;
- la ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección atmosférica en las zonas urbanas;
- la gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística;
- la promoción, gestión, defensa y protección de la salud pública;
- la ordenación, gestión, prestación, y control de residuos sólidos urbanos y municipales;
- la ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier tipo de transporte, se lleve a cabo en de sus respectivos términos municipales;

— la ordenación y gestión de establecimientos públicos y de actividades recreativas.

EL DCAP pretende desarrollar lo estipulado en la normativa estatal y, entre otros aspectos, regular la calidad acústica en relación con las infraestructuras que son de su competencia de conformidad con el artículo 11.1. a) del Estatuto de Autonomía³⁴³. El decreto trata de dotar de un marco jurídico a las competencias propias de la comunidad autónoma en lo que a la contaminación acústica se refiere, definiendo procedimientos y desarrollando aspectos que permiten complementar la legislación estatal y la de normativa autonómica recogida en la LPMAP, concretamente, el capítulo IV del título II, dedicado a la protección del aire, ruido y vibraciones³⁴⁴. En particular, en su art. 6 correspondiente a los municipios, se recogen las siguientes competencias:

- a) Delimitar y aprobar el área o áreas acústicas integradas en el ámbito territorial del municipio, en relación con los usos actuales y previstos en el planeamiento municipal.
- b) Suspender de manera provisional los objetivos de calidad acústica aplicables en las áreas acústicas de competencia municipal en relación con las obras de interés público, actos de proyección social, política, cultural, deportiva, religiosa o de naturaleza análoga que sean de su competencia.
- c) Elaborar y aprobar de las ordenanzas municipales sobre contaminación acústica, así como adaptar de las existentes a la nueva normativa.
- d) Delimitar las zonas tranquilas urbanas en el municipio, así como definir del plan de preservación acústica correspondiente.

³⁴³ Decreto 213/2012, de 16 de octubre, de Contaminación Acústica de la Comunidad Autónoma del País Vasco (DCAP)

³⁴⁴ BOPV nº 1344, Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco.

e) Elaborar, aprobar, revisar e informar de manera pública de los mapas de ruido correspondientes a su ámbito territorial.

f) Elaborar, aprobar, aprobación y ejecutar los planes de acción en materia de contaminación acústica, correspondientes a los mapas de ruido a los que se refiere el apartado e) de este art., así como en la correspondiente participación e información al público.

g) Declarar un área o áreas acústica como zona de actuación prioritaria, y definir el correspondiente plan de actuación prioritaria para los focos emisores acústicos de su competencia.

h) Declarar un área acústica como zona de protección acústica especial o zona de situación acústica especial, así como la elaborar, aprobar y ejecutar las adecuadas medidas correctoras específicas en el ámbito del correspondiente plan zonal, salvo lo previsto en los artículos 4.i) y 5.h).

i) Verificar el cumplimiento de la calidad acústica de las edificaciones y viviendas conforme a la normativa autonómica de aplicación a las mismas previas a la concesión de la licencia o autorización que permita su utilización.

j) Potenciar la coordinación de los diferentes planes zonales acústicos que desarrollan las entidades y titulares de focos emisores acústicos en el ámbito municipal.

k) Controlar del cumplimiento de la normativa sobre contaminación acústica, exigir la adopción de las medidas correctoras necesarias, señalar las limitaciones correspondientes en caso de incumplimiento de las medidas requeridas, así como imponer las sanciones administrativas que se deriven de las infracciones cometidas en su ámbito de actuación.

l) La verificación del cumplimiento de las prescripciones detalladas en este decreto por parte de las actividades sujetas a licencia municipal de

actividad, autorización, comunicación previa o declaración responsable que permita su uso, para lo cual podrán solicitar colaboración a las diputaciones forales en el ejercicio de sus competencias».

3. Conclusiones sobre las normas autonómicas de atribución, de competencias a los ayuntamientos, en materia de contaminación acústica.

En el apartado anterior, se observa que todas las comunidades autónomas que han desarrollado sus competencias adicionales sobre la contaminación acústica han delegado a los ayuntamientos la elaboración de las ordenanzas sobre este tipo de contaminación. Es más, hay una preocupación por tener una ordenanza tipo, para facilitar la labor de las entidades con menos medios materiales, e incluso se ofrece la ayuda de las diputaciones provinciales para realizar actividades de apoyo. Además, la idea de una ordenanza tipo facilita y orienta la labor por parte de las CC. AA. de este desarrollo normativo. Estos instrumentos establecen unos criterios de calidad acústica para las distintas zonas del municipio, como venimos comentando. Pues, bien, la técnica de la zonificación que impone la Ley del Ruido es susceptible de ampliación por parte de los ayuntamientos en función del uso predominante de las distintas áreas, en desarrollo de la competencia local. En este sentido, Domènec Sibina Tomás afirma que esta medida fue tomada por el urbanismo español del siglo XX y que es una vuelta a los orígenes sanitarios de la zonificación para alcanzar el objetivo de la calidad acústica.

Así, las ordenanzas determinan la zonificación acústica del municipio, desarrollan la legislación acústica y controlan el cumplimiento de la norma sectorial sobre el tráfico de automóviles que es la principal causa del ruido. En este mismo sentido, ejercen el control las máquinas o instrumentos especialmente ruidosos. Otro aspecto considerado en las ordenanzas para el control del ruido es el barullo que se origina en la calle, como el botellón, que generan alarma y conflicto en las ciudades, y que requiere regulación y control por parte de las autoridades municipales³⁴⁵.

El control preventivo está regulado en el art.1 de la Ley del Ruido, como ya hemos comentado, pero a los ayuntamientos les corresponde el desarrollo de las técnicas adecuadas para realizar el control preventivo y la inspección del ruido producido por

³⁴⁵ Domènec Sibina Tomás «Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. I.- El marco y la perspectiva jurídica interdisciplinar», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de derecho local, nº 4. 2004.

determinadas actividades humanas y empresariales que requieren especial autorización acústica y urbanística, y tienen, también, la potestad sancionadora³⁴⁶.

Además, un instrumento fundamental para la prevención es el momento de obtener las licencias de actividad que pueden generar ruido, pero no todas las iniciativas empresariales precisan obtener una autorización administrativa previa. Así, el control del ruido necesita de diferentes técnicas administrativas de control, y para ello se deben regular el régimen de inspección, de vigilancia y de sanción, y sobre la aplicación de un régimen de medidas cautelares, incluso en el caso de que se hubiera obtenido la licencia previa³⁴⁷.

En estos problemas subyace el abuso de derecho cuando se hace un uso antisocial de la empresa o de la propiedad y un incumplimiento de los requisitos de las licencias. Además, habría que considerar que los derechos están limitados en la frontera, donde empiezan los derechos de los demás. Es decir, aunque sea en tu propiedad, local o terraza el lugar de emisión del ruido, esto no puede incidir en la intimidad domiciliaria de los vecinos y tampoco en los viandantes, ya que si no provocas molestias innecesarias. Es interesante, traer aquí que el Código Civil japonés, ya que su art.1, dispone que los derechos privados están sometidos al bien común, y en el apartado 3 del mismo artículo se prohíbe el abuso de derecho, que a mi modo ver, expresa la importancia de estos valores en esta cultura asiática, basada en el respeto y la buena convivencia. No obstante, el Código Civil japonés también tiene una fuerte influencia del derecho germánico, francés, anglosajón y de las tradiciones japonesas³⁴⁸. Se trataría, continuando con esta línea de la exposición que nos ocupa, del ruido gratuito que no aporta nada a la sociedad, aunque sí molestias a terceros. Pero, además, aunque tuviera una función económica en esas actividades, se deben aplicar la mejor tecnología para que el impacto en las personas expuestas sea mínimo. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer afirma que «un sistema de libertad implica siempre el cuidado sobreañadido de procurar no molestar a los demás, de buscar el respeto de

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Rafael Domingo y Nobou Hayashi, *Código Civil Japonés, Estudio preliminar y traducción y notas*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

“el otro”, el *alterum non laedere*»³⁴⁹ (no dañar al otro). En cualquier caso, las actividades ruidosas no pueden estar ubicadas en las áreas sensibles donde se encuentran los hospitales, centros educativos o culturales y en las zonas de predominio residencial.

El derecho civil ha determinado, en ocasiones, que se puede producir daño, aunque no se superan los límites administrativos de ruido. La jurisprudencia entiende que la acción negatoria está justificada en cuanto se produce un daño a la propiedad privada (STS de 12 de diciembre de 1980), frente a los intereses generales o públicos que tienen la naturaleza de derecho administrativo. Así, la legislación sobre el medio acústico es competencia de la Administración Pública, como el establecimiento de determinadas medidas correctoras a los focos emisores. La STS de 16 de enero de 1989 dictamina que el acatamiento del derecho administrativo no coloca al obligado al abrigo de la correspondiente acción civil de los perjudicados para proteger sus derechos subjetivos lesionados, pues las normas administrativas protegen los intereses públicos sociales y las civiles amparan el interés privado³⁵⁰. Por otra parte, hay sentencias dictadas en relación con el ruido donde se alude al nivel de ruido máximo, admitido en los reglamentos administrativos (Audiencia Provincial de Asturias de 14 de septiembre de 1993, Audiencia Provincial de Tarragona de 29 de octubre de 1997, Audiencia Provincial de Málaga de 24 de diciembre de 2002). En cualquier caso, Domènec Sibina Tomás considera que, en relación con los derechos fundamentales:

«La objetivación de la calidad acústica ambiental y los límites de emisión sonora establecida por las autoridades administrativas, deben permitir avanzar en la defensa de los derechos directamente reconocidos en la CE. El derecho administrativo debe ofrecer su imagen de garante del libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE). El

³⁴⁹ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «La defensa frente al ruido ante el tribunal constitucional (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla)», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, Madrid: 1988, pág. 205-231.

³⁵⁰ Domènec Sibina Tomás, «Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. I.- El marco y la perspectiva jurídica interdisciplinar», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de derecho local, nº 4. 2004, pág. 207.

derecho a la igualdad material de oportunidades, y no solo formal, de los ciudadanos (art. 9 de la CE), [...], que exige la protección de los derechos e intereses legítimos individuales»³⁵¹.

Así, la actividad que corresponde a los ayuntamientos la podemos clasificar en los siguientes aspectos:

A) Ordenanzas:

- elaborar las ordenanzas contra el ruido y las vibraciones;
- determinar el contenido de las ordenanzas;
- realizar mapas de ruido, de manera obligatoria, a partir de una determinada población y su publicación.

B) Medidas preventivas:

- los instrumentos de planeamiento urbanístico³⁵² o territorial deberán incluir los criterios establecidos en las normas de protección contra la contaminación acústica, y, además, la información y propuestas contenidas en los planes acústicos municipales (art.17);
- en la asignación de usos en el planeamiento se deberá tener en cuenta el principio de prevención de los efectos de la contaminación acústica, y se velará por que no se superen los valores límite de emisión e inmisión (art. 28);
- delimitar las áreas acústicas en el municipio;
- elaborar mapas de ruido para diagnosticar de los problemas acústicos de la ciudad;
- crear planes de acción contra el ruido para solucionar los problemas actuales y futuros;
- controlar la calidad acústica de los edificios, como paso previo a la concesión de la licencia de primera ocupación, en los municipios de más de 20 000 habitantes;

³⁵¹ *Ibidem*, pag. 231.

³⁵² Tomás Ramón Fernández, *Manual de derecho urbanístico*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 2011, pág. 47: «El art. 3 del TR76 precisa que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprende una serie de facultades como el emplazamiento de los centros de producción y residencia ... el establecimiento del suelo urbano, urbanizable y no urbanizables...».

- declarar zonas acústicas saturadas;
- declarar zonas acústicas especiales y de zonas en situación acústica especial;
- realizar el control preventivo de las actividades mediante el otorgamiento de la licencia de actividad y la participación en los procedimientos de autorización ambiental autonómica;
- vigilar e inspeccionar la contaminación acústica ambiental, el restablecimiento de la legalidad ambiental y la imposición de sanciones ambientales en materias de su competencia;
- planificar las características de los edificios, como son la ubicación, la orientación y la distribución interior, destinados a los usos más sensibles desde el punto de vista acústico se planificarán con vistas a minimizar los niveles de inmisión en los mismos. Por tanto, se adoptarán diseños preventivos y suficientes distancias de separación con respecto a las fuentes de ruido más significativas y, en particular, al tráfico rodado.

En cuanto a los principales problemas materiales que las comunidades consideran que deben ser tratados por las ordenanzas, en la Comunidad de Andalucía, se hace una amplia enumeración. Así, nos encontramos las grandes cuestiones como las emisiones producidas por el tráfico urbano, los sistemas de alarmas, las actividades de ocio, las licencias de veladores, los trabajos en la vía pública y en las edificaciones, las típicas actividades de carga y descarga, las relaciones de vecindad (de competencia propia por su naturaleza), los electrodomésticos, los animales domésticos, las instalaciones de aire acondicionado y los trabajos de limpieza en la vía pública (recogida de residuos). Sin embargo, no se menciona la planificación urbanística que, a mi modo de ver, es la primera cuestión que se debe considerar, ni a los mapas de ruido que es el primer paso para aplicar el principio de corrección.

La Comunidad de Aragón no se hace una enumeración tan amplia, pero destaca la obligación de prestar los servicios que requiere el ciudadano. Además, se recoge la ordenación y gestión de la planificación urbanística, la protección de la salud pública y se garantiza la paz y sosiego en el desarrollo de la vida ciudadana. Por otra parte, y conectado con la planificación de la ciudad, la comunidad establece la obligación de hacer mapas de ruido para los municipios de más de 20 000 habitantes, y reconoce la

posibilidad de ampliar los niveles de protección sobre lo establecido en la ley autonómica.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, se hace una enumeración intensa de las competencias, y se atribuye a los municipios la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, el control de las actividades clasificadas y la elaboración de mapas de ruido en municipios de 20 000 habitantes.

La Comunidad Autónoma de Cataluña realiza un control muy estricto para verificar que se elaboran mapas de ruido en todos los municipios. Hace hincapié en la promoción de todos los servicios públicos y considera fundamental la ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanística, y luego enumera de manera extensa el contenido que deben tener las ordenanzas contra el ruido.

La Comunidad Autónoma Valenciana considera competencias propias de los municipios la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, y las licencias y autorizaciones de actividades. Además, la ley valenciana regula la realización de mapas de ruidos para los municipios de más de 20 000 habitantes.

La Comunidad de Galicia ya contemplaba, en la Ley 5/1997, la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; sin embargo, no hay mención de los mapas de ruido.

La Comunidad de Islas Baleares, también, contempla la ordenación y gestión del territorios, urbanismo y disciplina urbanística. Concede, además, especial importancia a los problemas de transporte y tráfico como fuentes de ruido de las ciudades que coinciden con las encuestas publicadas por el INE. Esta comunidad sí establece la necesidad de elaborar mapas de ruido para determinar los niveles de capacidad acústica mediante el establecimiento de áreas de sensibilidad acústica en el ámbito del correspondiente municipio, e incluso se implantan ayudas para los municipios con menos capacidad.

La Comunidad de Murcia considera el tema de los emplazamientos de las actividades ruidosas y de las distancias mínimas con respecto a las zonas sensibles,

así como el control, vigilancia e inspección de las licencias de actividades ruidosas, para realizar una actividad preventiva. Esta comunidad tampoco menciona los mapas de ruido, por lo que este aspecto de la prevención se limita a aplicar la legislación básica del Estado, y no hace una aportación, en este sentido.

La Comunidad del País Vasco considera la responsabilidad municipal en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística. Además, menciona los ruidos que produce el tráfico urbano y la necesidad de la buena convivencia entre los vecinos. En esta comunidad, todos los municipios de más de 10 000 habitantes deberán elaborar mapas de ruido que permitan una evaluación de los niveles sonoros emitidos por los diferentes emisores acústicos, estos deben contemplar la evaluación del impacto sobre las áreas existentes y de futuros desarrollos.

Estas medidas son instrumentos y previsiones importantes para la protección de la vida humana frente a la contaminación acústica. Estudiaremos las ordenanzas de las grandes capitales españolas que nos permitan comprender las múltiples circunstancias que las actividades humanas de las ciudades a dañar la buena convivencia, y al mismo tiempo podremos observar que los municipios pueden actuar y favorecer conductas que eliminen los ruidos causados por los ciudadanos.

En muchos casos nos encontraremos, como ya hemos comentado, con un conflicto de intereses entre derechos constitucionales, como la libertad de empresa (art. 38 de la CE) o como los derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la intimidad personal y familiar, entre otros. Según lo anterior, surgen normas en las ordenanzas limitativas del derecho a la propiedad en defensa de otros derechos fundamentales, 1º de acuerdo con el art 25.1 (f de la LBRL. (STS de 20 de septiembre de 1994 y STS de 19 de enero de 2002)³⁵³. Pero, en ocasiones, las propias ordenanzas regulan expresamente, de forma más o menos justificadas, determinadas excepciones en los niveles de contaminación acústica. Estas excepciones son rebajas de los niveles de protección que afectan a la protección de los derechos fundamentales y están motivadas por la protección de otros bienes jurídicos colectivos que se encuentran en

³⁵³ Julia Ortega Bernardo, *Derechos Fundamentales y ordenanzas locales*. Madrid: Marcial Pons 2014, pág. 123.

tensión, como el tráfico de las ciudades, las tradiciones, el comercio, el turismo, etc.³⁵⁴.

Las ordenanzas se hallan en el nuevo marco jurídico, esto supone que deben de protegerse derechos fundamentales, de los cuales ya hemos comentado. Estas se ordenanzas enmarcan en la Ley del Ruido, que es la ley básica (disposición final primera), y en su desarrollo reglamentario, pero, además, están las leyes autonómicas de la comunidad autónoma correspondiente y sus desarrollos. Por otra parte, las ordenanzas de protección contra el ruido se encuentran amparadas en el derecho constitucional a la autonomía local y que a su vez tiene cobertura legal en la LBRL básica y en las leyes de autonomía local de la región correspondiente.

Las ordenanzas contra el ruido pueden regular las diferentes emisiones de ruido que se producen en la ciudad, y es su papel mantener una disciplina que facilite la buena convivencia en el ámbito urbano, además, tienen la función de objetivar los niveles de emisión a través de sus mediciones e intervenciones. Como ya hemos comprobado, las competencias municipales sobre el ruido son amplias: protección del medio ambiente, salud, urbanismo y defensa de los consumidores (arts. 25 y 26 LBRL). Además, la ley general de sanidad atribuye a los ayuntamientos el control de ruidos y vibraciones en su art. 42.3.b). Por su parte los textos de la Ley sobre Tráfico y Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial, aprobada por el Real Decreto Legislativo 339/1990, también, contienen preceptos sobre control y prohibición de ruidos. Asimismo, tradicionalmente los ayuntamientos actuaban sobre estos problemas, a través de la policía de tranquilidad, aceptado por la STS de 5 de julio de 1976. Entonces, en función del Reglamento de Servicio de las Corporaciones Locales que es una norma preconstitucional^{355,356,357}.

³⁵⁴ *Op. cit.* 69.

³⁵⁵ A. Blazco Esteve, «Idas y venidas en la lucha contra el ruido», *Revista de Administración Pública*, núm. 153, setiembre-diciembre 2000, págs. 272-273.

³⁵⁶ Eva Arnal Arasa, «Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. II Tipologías de aspectos de la regulación de las ordenanzas», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de derecho local, nº 5, 2004.

³⁵⁷ Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. BOE» núm. 196, de 15/07/1955.

Como hemos podido observar en los párrafos anteriores sobre los ayuntamientos y sus ordenanzas, sobre ellos recae el peso fundamental de legislar medidas concretas y detalladas frente a la contaminación acústica. Además, le corresponde crear pautas de comportamientos mediante la incentivación de determinadas actuaciones y desincentivar, en general, las actividades ruidosas. Puede ser que los centros comerciales aislados se ubiquen en zonas apropiadas, o que se empleen técnicas que no produzcan inmisiones al exterior. Es interesante que, en ciudades de Canadá, ante la dureza del clima, se habiliten núcleos subterráneos donde se ubiquen comercios, bares, y otras actividades. En estas zonas se ve más gente que en las calles, incluso en verano. En España tenemos un clima muy diferente, pero en los días de frío, lluvia y de excesivo calor la gente se concentra en grandes centros comerciales donde hay música, restaurantes y todo tipo de comercios, donde las personas pueden pasear y realizar las actividades de ocio. De este modo, las zonas sensibles quedan fuera del tráfico intenso y de otras actividades ruidosas que se pueden concentrar en los centros comerciales.

En cualquier caso, pueden aplicarse muchas soluciones técnicas que son capaces de solucionar el problema del ruido de los municipios, y los ayuntamientos pueden planificar los desarrollos urbanos, y en el peor de los casos introducir medidas restrictivas sobre las actividades molestas. En determinadas circunstancias pueden estudiarse acuerdos de colaboración con las escuelas politécnicas para mejorar las mediciones (TSJ de Valencia, de 3 de mayo de 2019, Sala Contencioso de Valencia, sección 1ª. ponente: Lucí Débora Padilla Ramos).

4. Las principales capitales de provincia seleccionadas por el criterio de mayor población

El objeto de los próximos capítulos es estudiar las ordenanzas de las capitales de las provincias más pobladas, para ver las principales normas de protección contra la contaminación acústica local y el nivel de protección efectiva de la población expuesta en los distintos supuestos. El objetivo que persigo es determinar cuál es el

modelo de protección que plantea el derecho español que, como ya hemos comentando, se apoya en buen grado sobre los ayuntamientos, por lo que tiene mucha trascendencia las particularidades que estas normas establecen en sus propios municipios y, por ello, procede hacer un análisis crítico por la defensa de los derechos humanos que pueden ser vulnerados si se produce una protección inadecuada para el fin que se pretende, ya sea por acción o por omisión.

Merece una especial mención la estructura municipal española en 2018, ya que tenemos provincias con más de 371 municipios, como Burgos, y otras con 34, como Las Palmas. España, con una población inscrita de 46 698 569 personas, cuenta con 4998 municipios de menos de 1000 habitantes, mientras el 40 % de la población vive en municipios de más de 100 000 habitantes.

Con el fin de que el análisis de las ordenanzas municipales no sea inabarcable y no desborde los límites de este trabajo, y buscando, al mismo tiempo, que el análisis tuviera una representatividad suficiente de esa parte del ordenamiento jurídico, he seleccionado las capitales de provincia. Para ello, he escogido las ordenanzas de las once capitales de provincias más pobladas al 01/01/2017, según el censo del INE. Estas once ciudades son: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Murcia, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Bilbao y Alicante. Estas once capitales constituyen el 20,17 % de la población española: 9 417 455 habitantes, que además representan el 63,61 % de la población española residente en capitales de provincia³⁵⁸:

³⁵⁸ <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2911>

Nº	CAPITAL DE PROVINCIA	HABITANTES	%
1	Madrid	3.182.981	6,82
2	Barcelona	1.620.809	3,47
3	Valencia	787.808	1,69
4	Sevilla	689.434	1,48
5	Zaragoza	664.938	1,42
6	Málaga	569.002	1,22
7	Murcia	443.243	0,95
8	Palma de Mallorca	406.492	0,87
9	Palmas de Gran Canaria	377.650	0,81
10	Bilbao	345.110	0,74
11	Alicante	329.988	0,71
		9.417.455	20,17
Población española censo 2017		46.698.569	100
Población en capitales de provincia		14.805.668	31,70
La capitales elegidas representan sobre el total de capitales			63,61

CAPÍTULO XI

LA ORDENANZA CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA Y TÉRMICA DE MADRID Y LA SENTENCIA DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOS DE MADRID, 230/2010, DE 8 DE JUNIO (capítulo 2º sobre las ordenanzas)

1. Introducción

La ciudad de Madrid es la mayor aglomeración española, con 21 distritos, y una población de 3 223 334 habitantes, según el censo de 2018³⁵⁹. Además, es la capital del Estado (art. 5 de la CE) y una de las ciudades más grandes de la UE. Es la capital de la región o comunidad autónoma y está rodeada de una amplia área metropolitana compuesta por diferentes municipios cuya población, en buena parte, trabaja en la ciudad de Madrid. Además, para valorar la actividad real de la capital hay que considerar, también, la población flotante (*commuters and tourist*) que, aún, es mayor que la población residente en la villa de Madrid³⁶⁰.

Dentro de la población flotante de la ciudad se pueden considerar diferentes colectivos. Así, se pueden distinguir los vecinos del área metropolitana, los pertenecientes al gran Madrid concepto que incluye las provincias limítrofes, los turistas y visitantes por motivos diversos.

La capital tiene una especial atracción por sus actividades culturales y de ocio. La villa de Madrid, al haber sido la capital de España, desde el año 1561, tiene un gran atractivo turístico por su historia palaciega, parques, importantes museos, teatros y centros de diversión. En ella, además, se ubican los organismos oficiales del Estado, las Cortes Generales, la sede de Gobierno, la Asamblea Autonómica, las embajadas y las sedes sociales de muchas empresas. La consecuencia, de todo ello, es que un amplio número de personas se desplazan a diario a la ciudad, lo que implica una amplia saturación de los transportes y altos niveles de contaminación acústica. Ya hemos comentado que el tráfico rodado y la contaminación acústica son magnitudes

³⁵⁹ <https://www.elmundo.es/madrid/2014/04/19/53528980268e3ee5268b456b.html>.

³⁶⁰ Preámbulo de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid.

que guardan una estrecha correlación. Para tener una idea de la importancia que tiene la Comunidad de Madrid, debe señalarse que tiene un PIB por habitantes de 34918 €/año que es el más alta todas regiones del Estado y, además, es la ciudad que tiene la mayor población del país³⁶¹.

Todo lo expuesto tiene consecuencias en los niveles de contaminación acústica, pues tiene un tráfico intenso de vehículos con grandes redes de carreteras orbitales (M30, M40, M45 y M50); las diferentes autovías radiales y autopistas. Está afectada por la contaminación acústica que genera el aeropuerto de Adolfo Suarez Madrid-Barajas que tiene el mayor movimiento del país. En cuanto a las infraestructuras ferroviarias de naturaleza, históricamente, radial sitúan a Madrid en el centro de las comunicaciones por su histórica capitalidad y por su importancia económica. Pero, además, la red de cercanías es utilizada para los ciudadanos que van y vienen para realizar su jornada de trabajo y que residen en la ciudad, en el área metropolitana o en el gran Madrid que incluye las provincias limítrofes.

Con todos los ingredientes o variables consideradas, en los párrafos anteriores, el problema acústico está servido. Además, la ciudad cuenta con una amplia oferta de actividades de servicio y de entretenimiento. Como consecuencia de todo lo expuesto y, en particular, por la población flotante, el ocio nocturno tiene una gran importancia al ser, también, la sede de un gran número de sociedades mercantiles y, por su ubicación en el centro de la península, es un lugar propicio para reuniones de trabajo, estancias hoteleras y lugar de diversión.

La ciudad de Madrid tiene, desde el punto de vista jurídico, social y económico, una situación compleja³⁶². Desde el punto de vista jurídico es la capital del Estado con lo que agrupa las instituciones del Estado. Pero, además, es capital de la Comunidad Autónoma de Madrid (art. 5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en adelante ECAM). La Comunidad tiene una sola provincia y cuenta con su Estatuto de Autonomía donde determina que la comunidad tiene las competencias

³⁶¹ Fuente INE: producto interior bruto por habitantes en el año 2018 (Consulta realizada el 31 de julio de 2019 sobre datos de la contabilidad nacional española).

³⁶² Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda, «El régimen especial de Madrid», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo III (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011.

de ordenación del territorio y la vivienda, los espectáculos públicos, el régimen local y la protección del medio ambiente. Además, la ciudad de Madrid tiene el régimen de capital y ciudad de dimensiones especiales por la Ley 22/2006, de 4 julio. Pues bien, esta norma otorga competencias específicas que se añaden a las que aportan la LBRL y la de régimen local autonómica.

Curiosamente, y en contraposición a todo lo dicho anteriormente sobre los problemas del tráfico y de las actividades de ocio que tiene Madrid, la comunidad autónoma no tiene una ley del ruido, propia, en vigor. La legislación propia fue derogada, por lo que aplica la norma estatal constituida por la ley del ruido, que es la legislación básica, y sus desarrollos reglamentarios. Sin embargo, el Ayuntamiento con su Ordenanza de Protección de la Contaminación Acústica y Térmica dispone de instrumentos adaptados a sus necesidades. Sus competencias en materia de ruido están basadas: en la competencia local determinada por la CE; la LBRL básica; la Ley del Ruido con sus reglamentos de desarrollo y la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local.

La Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre Protección contra la Contaminación Acústica es una disposición de 25 de febrero 2011, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 61, con fecha 15 de marzo de 2011. La citada Ordenanza de 2011, en su preámbulo, afirma que aprovecha para dotarse «del marco regulatorio básico que se aplicará en los supuestos en que haya de intervenir para la corrección de la superación de niveles sonoros ambientales en las zonas de protección acústica especial (ZPAE) a través de planes zonales de acción, plasmando medidas específicas para la lucha contra el ruido procedente del tráfico rodado, así como de las actividades de ocio nocturno de la ciudad». En contraposición, hay que decir que la primera prioridad debería ser una planificación adecuada de la ciudad, como la determinación de los usos del suelo e impedir las licencias de las actividades ruidosas en las zonas sensibles de la ciudad (art 23).

Las zonas saturadas de las ciudades no deben convertirse en una situación estructural, sino transitoria donde habrá que buscar cómo se replantean los usos del suelo entre las actividades que se realizan en la ciudad. Hay muchas medidas que venimos comentando como llevar las actividades ruidosas a centros comerciales correctamente aislados, desde el punto de vista sonoro, de las fincas próximas y que

permitan un entorno de paz y tranquilidad en su entorno exterior. La norma establece las causas directas del origen de la ZPAE, que son las producidas por el ocio y el tráfico rodado, y establece unas primeras medidas para estos dos supuestos que luego comentaremos.

De entre los motivos para la aprobación de la ordenanza, se indica «que es posible conciliar el descanso de los vecinos con el desarrollo de las actividades susceptibles de ser productoras de ruido en la ciudad, para ello se introduce la regulación de nuevos procedimientos dirigidos a subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en las actividades. El objetivo es dar prioridad a la intervención municipal mediante actuaciones no sancionadoras, sino dirigidas a la adopción de medidas correctoras, dando la oportunidad a las actividades de adecuarse y hacer viable su funcionamiento, defendiendo el óptimo desarrollo económico de la ciudad, y salvaguardando de molestias a los vecinos directamente afectados». En esta cuestión hay que calibrar en la práctica hasta qué punto priman los intereses económicos o los niveles de calidad de vida y la salud de los vecinos. Como venimos comentando se debería alcanzar un desarrollo sostenible que priorice los derechos fundamentales establecidos por nuestra CE y reconocidos por el TEDH, como ya se ha comentado³⁶³.

En cualquier caso, es importante la planificación de la ciudad, la peatonalización del centro, y exigir que no se vulneren, al menos, los límites acústicos establecidos especialmente en las zonas más sensibles por la legislación básica, y por la ordenanza. La ordenanza establece un sistema de protección de la población en base a la evaluación de la contaminación ambiental para en base a ello elaborar mapas de ruido y realizar planes de acción.

La norma contempla medidas de prevención como exigir niveles de aislamiento en los locales de ocio, en función del nivel de ruido, que puedan producir determinadas actividades y exige vestíbulos estancos en la entrada a los locales ruidosos (art. 27). Con respecto al tráfico rodado, reclama medidas como el buen estado de funcionamiento de los vehículos y tubos de escape para evitar ruidos y

³⁶³ Omar Bouazza Ariño, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, págs. 2529-63.

vibraciones. También, contempla el nivel máximo de ruido en el ámbito doméstico. En general, se establece el deber de no superar los niveles de inmisión ni de emisión, tanto en la vía pública como en el ámbito doméstico.

La cuestión se complica más en las ZAE donde a pesar de cumplirse los niveles de emisión por los diferentes establecimientos se produce un ruido ambiental que supera ampliamente en dB(A) los límites establecidos por la norma para el área acústica y en la franja horaria concreta. Así, surgen los planes zonales específicos y, concretamente, el plan para la zona centro se ha revisado recientemente³⁶⁴. En el plan se distinguen las zonas de contaminación alta en que se superan 10 dB(A) L_n , en el ambiente exterior, donde se aplican las medidas más restrictivas. En estas zonas se restringen las nuevas implantaciones o modificaciones de las actividades de ocio. Al mismo tiempo, determina que se procederá a la declaración de caducidad de las licencias a quien se le haya impuesto más de una sanción mediante resolución firme, en el plazo de un año³⁶⁵.

Así, en la normativa del plan zonal específico de la zona de protección acústica especial del distrito Centro 2018 (en adelante PAEZC), y por motivos de protección ambiental, se plantean medidas correctoras que se relacionan con respecto con los usos establecidos en el planeamiento inicial. Esto corrobora lo que venimos defendiendo, que es tratar de prever estos problemas en el origen del diseño de la ciudad (art. 3 del PAEZC). La corrección de los problemas de contaminación, no previstos en la planificación urbanística inicial, es la solución para hacer frente a las nuevas circunstancias y proteger la calidad de vida de los ciudadanos. Hay otra etapa, posterior, en que se pueden corregir determinados errores de planificación inicial que es el momento en que se conceden de las licencias que a mi modo de ver constituye, también, una forma de planificación urbanística de la ciudad.

³⁶⁴ Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, de 30 de abril de 2019, por el que se aprueba la revisión de la Declaración de Zona de Protección Acústica Especial correspondiente al Distrito Centro, así como el Plan Zonal Específico (Boletín Oficial de Madrid 8389/8997).

³⁶⁵ Art. 25 de la Ordenanza Municipal de Tramitación de Licencias Urbanísticas y normas de aplicación. C) Cuando el funcionamiento de una actividad fuere interrumpido durante un período superior a seis meses, salvo causa no imputable al titular de la licencia.

Cuando la planificación urbanística no ha previsto las consecuencias acústicas que genera el desarrollo de la ciudad y se produce exceso de ruido ambiental, se deberán controlar con carácter concreto los niveles de ruido ambiental en las diferentes áreas acústicas. Estos niveles aceptables deben ser más exigentes o iguales, al menos, a los establecidos en la legislación básica y si no se cumplen, el PAEZC plantea la restricción de nuevas licencias, aplicar la caducidad de las licencias cuando hay reiteración de sanciones, peatonalización de las calles y todo un repertorio de medidas para atajar el problema del ruido, pero lo más importante es que los municipios reaccionen con celeridad, porque, normalmente, los asociaciones de empresarios defenderán sus intereses que en muchos casos no coincidirán con los intereses generales y sobre todo con la defensa de los derechos fundamentales (STS, Sala de lo Contencioso, de 13 de junio, 1035/2017)³⁶⁶.

En el apartado de bebidas alcohólicas (art. 22 PAEZC) se establecen zonas de acción prioritaria sobre las zonas públicas de contaminación alta, a los efectos de garantizar el cumplimiento de la prohibición de consumir alcohol en las zonas con contaminación acústica alta. Además, hay que recordar que en la Comunidad de Madrid no se permite la venta ni el consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, salvo terrazas, veladores, salvo en días de ferias y fiestas patronales reguladas por el ayuntamiento³⁶⁷.

En cuanto al régimen limitaciones, el plan acústico de la zona centro, para nuevas implantaciones, no admite nuevas licencias, ni la ampliación o modificación, de espectáculos públicos, pero si de las actividades bares, hostelería y restauración. (art. 9 PAEZC). Si bien, estas últimas tendrán limitadas las terrazas a un 50% del aforo del local principal. Solo se permitirá el cambio de actividades de espectáculos públicos si la que se pretende instalar pertenece al grupo de hostelería y restauración sin música.

Acotada la actividad del botellón, el problema se centra en los locales autorizados con aforo pequeño dónde la gente consume alcohol en la calle. En contraposición, los

³⁶⁶ STS 1035/2017, de fecha 13 de junio de 2017, ECLI:ES:TS:2017:2401.

³⁶⁷ Art. 30.3 de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid.

locales con gran aforo provocan aglomeraciones de público que, además, cuando estas actividades se concentran en una determinada zona producen niveles muy altos de ruido ambiental.

En esta línea de graduación de las medidas para la protección de la población, se consideran zonas de contaminación media cuando la superación de los objetivos de calidad se encuentre entre 5 y 10 dB(A) L_n en el ambiente exterior y contaminación baja cuando se superan hasta 5 dB(A) L_n . En todos los casos se establece una delimitación de las calles afectadas y un régimen de delimitaciones.

Además, la actividad sancionadora debe ser utilizada para desincentivar conductas inadecuadas, especialmente, cuando hay reiteración ante las advertencias de la inspección. En cuanto a la peatonalización de la ciudad ya comentamos la decisión del Ayuntamiento sobre Madrid Central. También, se han realizado otras actuaciones que reducen los niveles de ruido generados por las actividades el ocio, como convertir antiguos mercados de abastos en zonas de bares y copas, por lo que se puede aislar el ruido de las viviendas próximas. Sin embargo, ha habido declaraciones, recientemente, de los responsables municipales que se quejan de que las medidas administrativas no han surtido efecto, de tal forma, que los locales que han sido multados se han declarado insolventes y han presentado otra declaración responsable con otro nombre, por lo que el Ayuntamiento ha tomado la decisión de denunciar estas actuaciones ante la Fiscalía, para recurrir a la vía penal en base al art. 256 del código penal por una supuesta insolvencia punible³⁶⁸.

En el ámbito de los vehículos de tracción mecánica, se ejerce el control propio a través del Centro Municipal de Acústica (en adelante CMA), a la vez que se pretende una adaptación de esta regulación en armonía con las nuevas normas en materia de tráfico y movilidad. Sabemos que el principal origen del ruido de la ciudad es el tráfico de automóviles, motos y motocicletas a motor. Está demostrado, estadísticamente, que es la causa más importante del ruido ambiental que no solo afecta al centro de las ciudades sino en las autovías de acceso al centro de la ciudad. El CMA verifica, los niveles de emisión de ruido, a vehículo parado y otra en

³⁶⁸ <https://www.larazon.es/local/madrid/via-penal-contr-el-exceso-de-aforo-y-ruido-hasta-seis-anos-de-prision-GH20145614> (consulta realizada el 10 de agosto de 2019).

aceleración de acuerdo con la homologación de los vehículos y maquinaria que han sido notificados, precisamente, por la policía municipal y los agentes de movilidad. Así mismo, comprueba la contaminación acústica generada por los vehículos pertenecientes a la flota municipal de vehículos entre los que se encuentran los de servicio de limpieza, recogida de basuras y de la EMT (Empresa Municipal de Transporte)³⁶⁹.

La propia ley de capitalidad establece competencias en materia de ordenación del tráfico, medidas cautelares para los vehículos ruidosos como la inmovilización. Así como tipificar infracciones y sanciones de acuerdo con el principio de proporcionalidad y la protección del medio ambiente. Además, atribuye límites máximos de ruido, de acuerdo con los criterios establecidos en las leyes, sobre las vías públicas y espacios urbanos y determina los procedimientos de control y sanción (art. 39 de Ley de Capitalidad)³⁷⁰.

Esta ordenanza hace, en su introducción, «especial hincapié en garantizar la buena convivencia ciudadana respecto de las molestias por ruidos derivadas del comportamiento vecinal y de usuarios de la vía pública, tanto en el interior del domicilio como en el medio ambiente exterior». El ayuntamiento tiene competencias propias para garantizar una buena convivencia, para que en las relaciones vecinales se asegure el respeto al descanso y se posibilite el normal ejercicio de las actividades propias de los demás locales o viviendas. Por ello, se incorporan normas no contempladas por la Ley del Ruido y que se pueden desarrollar en las ordenanzas municipales, teniendo como fundamento la Ley de Bases de Régimen Local.

Una de las funciones de las ordenanzas es permitir actuar con más eficacia en la esfera de las relaciones vecinales que hacen inviable el descanso para gran número de vecinos afectados. Fenómenos, como el «botellón» en las calles, que suponen la producción masiva de ruido, no deberán impedir el ejercicio del derecho a la intimidad personal y familiar. En este punto habría que considerar que determinadas

³⁶⁹ <http://www.mambiente.munimadrid.es/opencms/opencms/calair/ContAcustica/CentroMunicipal.html> (consulta realizada el 9 de agosto 2019).

³⁷⁰ Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, publicada en el BOE núm. 159, de 5 de julio de 2006.

licencias de actividades concedidas en zonas residenciales y determinadas actuaciones de los particulares pueden incidir en la buena convivencia que propugna esta ordenanza en su preámbulo. En cualquier caso, la problemática del ruido en la Ordenanza se encuentra objetivada al establecer un límite de decibelios en las inmisiones y emisiones. Así, la solución de los problemas de ruido vecinal estaría resuelto si las actuaciones de la policía municipal se realizan con celeridad para controlar y medir las conductas no deseables. Para evitar estas situaciones, en un estado previo, habría que promover de educación ambiental de la población.

Una cuestión que tiene especial peso y exclusividad en las ordenanzas, en el orden administrativo, es la convivencia vecinal, si bien, también se puede recurrir a vía civil a través de la acción de cesación, entre otras. Pero en cualquier caso el ayuntamiento puede colaborar en las mediciones de ruido y aportar las pruebas y aplicar sanciones de naturaleza administrativa y evitar procesos dilatados para conseguir la protección de las víctimas del ruido.

2. Objetivo y finalidad

Esta norma regula «el ejercicio de las competencias que en materia de la protección del medio ambiente y la salud pública corresponden al ayuntamiento en orden a la protección de las personas y los bienes contra las agresiones derivadas de la contaminación acústica» (art. 1). Será muy importante una política de actuaciones en este sentido. La mayoría de los problemas se producen por la acción u omisión del ayuntamiento, por lo que será el propio ayuntamiento el que debe crear los estímulos necesarios para fomentar buenas prácticas que mejoren el comportamiento ciudadano.

Si establecemos niveles de acciones prioritarios en la lucha contra el ruido, lo primero es establecer el uso adecuado del suelo urbano y el control de las licencias que a mi modo de ver estaría contemplado en los principios de desarrollo sostenible, es decir, que el crecimiento de la ciudad sea ordenado respetando las zonas sensibles y protegiendo por tanto los derechos fundamentales a la vida, la calidad de vida y el respeto a la intimidad del domicilio como reducto de paz, tranquilidad y descanso.

El problema lo podemos enfocar desde dos puntos de vista, por una parte, nos encontramos con el factor humano pues se trata de comportamientos humanos y la

educación ambiental sería el instrumento modificador y por otra parte desde el punto de vista técnico tenemos el diseño y desarrollo de la ciudad con los planes municipales que determinan los usos de suelo, incluyendo las autorizaciones, licencias y la prohibición de determinadas actuaciones no compatibles con el descanso. Es verdad que el desarrollo de la ciudad puede provocar situaciones no esperadas y en consecuencia lo que se previó para un nivel de población y un nivel de tráfico puede necesitar una adaptación a las nuevas necesidades al ser la ciudad un elemento vivo y no estático. Por ejemplo, si hacemos una radiografía de la ciudad, cada cierto número de años, veremos por un lado cómo se desarrolla la población, la estructura física de la ciudad y, en consecuencia, las necesidades de transporte. Pero, las causas hay que encontrarlas en los cambios que se van produciendo en las pautas de comportamiento de las personas, las nuevas tecnologías, las formas de trabajo y los nuevos deseos sociales. En cualquier caso, la planificación urbanística puede anticiparse a los problemas viendo la tendencia de los cambios sociales y evitar los problemas de la contaminación acústica que podríamos encuadrar dentro del principio de desarrollo sostenible y el principio de prevención. El principio de prevención es aplicable través del diseño de la ciudad evitando problemas que pueden ser predecibles como mantener distancias entre las zonas residenciales y los grandes ejes de comunicación de la ciudad etc. El principio de desarrollo sostenible, en materia de ruido, buscaría que el crecimiento económico de la ciudad no sea en detrimento de la calidad de vida de los vecinos y su salud.

Si seguimos esta línea, tendríamos la aplicación del principio de corrección que repara los diseños de los usos del suelo de la ciudad. Así, llegamos al soterramiento de vías de comunicación, como sería el caso de la M-30 de Madrid, la peatonalización del centro de la ciudad, la retirada de licencias o su denegación, y la corrección de los defectos en la construcción de edificios, como el caso de las vibraciones por haberse construido una edificación en las proximidades del metro sin el aislamiento estructural adecuado, los autocontroles de límites de ruido para evitar que las emisiones superen los niveles autorizados por las licencias de manera que puedan detectarse con facilidad las infracciones. Los autocontroles son sistemas que limitan el volumen de emisiones de los equipos de reproducción o ampliación de sonido (art. 28).

En último lugar se podría considerar el principio de quien contamina paga a través de las sanciones administrativas y las indemnizaciones por el daño causado. Y es que la sanción es una medida de prevención contra conductas sociales no deseables como es el caso del ruido. En el caso de esta ordenanza, el régimen sancionador está contemplado en el apartado IV que prevé las infracciones relativas a actividades comerciales, industriales y de servicios. También, las actividades molestas de los vehículos de motor y ciclomotores que superen los niveles establecidos. Además, se contemplan las infracciones generadas por los usuarios de la vía pública, las actividades domésticas y las relaciones vecinales. Las sanciones deben tener una proporcionalidad en función de la intencionalidad del causante, del daño causado, la reiteración, el período horario y la zona en que se produce la inmisión. La sanción tiene una función preventiva y deben propiciar comportamientos sociales deseables. Para ello, el beneficio obtenido por una actividad ruidosa nunca puede ser mayor que el coste de la sanción; es decir, la sanción debe ser mayor que el beneficio obtenido al cometer la infracción.

3. Concepto de contaminación acústica

Este concepto expresa la presencia en el ambiente de ruidos o vibraciones, cualquiera que sea el emisor acústico que los origine, que impliquen molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades, para los bienes de cualquier naturaleza, o que causen efectos significativos sobre el medio ambiente. Se considera emisor acústico «cualquier actividad, establecimiento, instalación, infraestructura, equipo, maquinaria, vehículo o comportamiento que genere contaminación acústica». Asimismo, se define como locales acústicamente colindantes: «aquellos que compartan la misma estructura constructiva o bien que se ubiquen en estructuras contiguas, entre las que sea posible la transmisión estructural del ruido, y cuando en ningún momento se produzca la transmisión de ruido entre el emisor y el receptor a través del medio ambiente exterior». Además, se conceptúa el medio ambiente exterior como aquel «que incluye tanto los espacios y vías públicas,

pero, también, los abiertos de titularidad privada» (art. 3).

4. La intervención administrativa

El contenido de este apartado nos sitúa sobre el amplio abanico de instrumentos que dispone el Ayuntamiento de Madrid para solucionar los problemas de ruido en la ciudad a pesar de la complejidad del problema y de las peculiaridades añadidas que implica ser, la villa de Madrid, la capital y la ciudad más grande de España. Como podemos comprobar seguidamente los instrumentos de planeamiento urbanístico son el primer punto que debemos de considerar. A continuación, la ordenanza entra en las medidas de evaluación del ruido ambiental que a mi modo de ver se deben aportar siguiendo las directrices de la directiva a través de los mapas de ruido de la aglomeración por cada distrito y los planes de acción. El apartado c) considera la concesión de la licencia como acto de control, que puede ser, también, posterior al inicio de la actividad en el caso de que se acceda por medio de la comunicación previa o la declaración responsable. La actividad vecinal no está sometida a Ley del Ruido, pero sí al derecho civil y a la ordenanza municipal. La actividad inspectora es una parte importante de la prevención, y adquiere más importancia ante el inicio de la actividad por medio de la comunicación previa o la declaración. La sanción impone un coste económico a estas actividades antisociales, que están en consonancia con el principio de «quien contamina paga» y desincentivan conductas no deseables, pues las víctimas del ruido soportan el coste sobre su propia calidad de vida o su salud.

Los órganos municipales competentes, en el ejercicio de sus potestades de planificación urbanística, de inspección y control de las actividades, y sancionadora, velarán por el cumplimiento de la ordenanza de la ciudad, mediante las siguientes actuaciones (art.4):

- a) la aprobación de normas e instrumentos de planeamiento urbanístico de carácter general y de desarrollo, así como su ejecución;
- b) la aprobación de instrumentos de evaluación y gestión del ruido ambiental;

- c) el sometimiento a previa licencia y a otros actos de control preventivo que procedan para toda clase de construcciones, demoliciones, obras en la vía pública e instalaciones industriales, comerciales, recreativas, musicales, espectáculos y de servicios, y cuantas se relacionan en la normativa urbanística;
- d) el establecimiento de limitaciones a las actividades o a los comportamientos de los vecinos o usuarios de la vía pública, sin menoscabo de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución española;
- e) el ejercicio de la actuación inspectora;
- f) la tramitación de procedimientos de restauración de la legalidad consistentes en la adopción de medidas provisionales, órdenes de ejecución y la ordenación de medidas correctoras;
- g) el ejercicio de la potestad sancionadora;
- h) cuantas otras acciones conduzcan al cumplimiento de la presente ordenanza».

5. Periodos horarios

La importancia de los horarios sirve para fijar los niveles de ruido aceptables, dependiendo de la franja del día. Este aspecto tiene su justificación en las horas de descanso habitual de las personas. A mi modo de ver, se quiebra este razonamiento cuando existen turnos de trabajo nocturno en hospitales, instalaciones fabriles, medios de comunicación, servicios de transporte. Así, se considera que ciertas personas no tienen el derecho al descanso por que les ha tocado un horario nocturno, aunque tengan una jornada más dura, pues puede afectar a sus ritmos circadianos, los que determinan los periodos de sueño y vigilia, es decir, marcan nuestro acomodo natural o biológico al dormir durante la noche. Tal vez, según avance la tecnología, las normas deberían ser menos permisivas y no considerar a los ciudadanos con derechos diferentes y sin calidad vida por ley. La contrapartida hipotética, como siempre, es conseguir el progreso económico y social, pero no debe tener una correlación o proporcionalidad con el ruido y, en contraposición, deben defenderse los derechos a

la vida y la calidad de vida. Estos ciudadanos prestan un servicio a la sociedad cuando trabajar en horario nocturno. Incluso se puede valorar el coste social y humano que provoca en la salud y el coste económico de las modificaciones técnicas que son necesarias para reducir los ruidos durante el día. Y, además, la colaboración con estas iniciativas para el progreso de tecnologías más desarrolladas y el crecimiento económico de industrias no contaminantes que pueden tener una función importante por la generación de nuevas actividades en un mundo cada vez más robotizado y que necesita de nuevas actividades que impulsen el empleo, y se satisfagan al mismo tiempo una mejor calidad de vida y salud de los ciudadanos del municipio.

Concretamente, en lo que se refiere a los periodos horarios, la ordenanza divide el día en tres periodos: el diurno, constituido por 12 horas continuas de duración, comprendido entre las 07.00 y las 19.00 horas; el periodo vespertino, o periodo tarde, comprendido entre las 19.00 y las 23.00 horas; y el nocturno, entre las 23.00 y las 07.00 horas. Los intervalos horarios, así definidos, se aplicarán a un valor de los índices de ruido determinado, según las tablas correspondientes. El periodo nocturno en días festivos se amplía a 9 horas continuas de duración, comprendidas entre las 23.00 de la víspera y las 08.00 horas del día siguiente (art. 5).

6. Zonas de protección acústica especial

Las áreas acústicas en las que se incumplan los objetivos de calidad acústica serán declaradas Zonas de Protección Acústica Especial (ZPAE). En consecuencia, se procederá a delimitar los espacios donde afecte la declaración, se determinarán las causas específicas que originan los niveles sonoros existentes y se elaborarán planes zonales específicos. Los planes zonales, donde el incumplimiento de los objetivos sea provocado por el tráfico rodado, podrán incluir, entre otras, las siguientes medidas (art. 10 y 12):

- a) la zonificación de los espacios afectados, que consiste en llevar a cabo una zonificación del territorio municipal de tal manera que las situaciones de alerta puedan declararse en áreas más reducidas con alta densidad de población;
- b) el templado de tráfico, que se entiende como el conjunto de medidas encaminadas a reducir la intensidad y velocidad de los vehículos hasta hacerlos plenamente compatibles con las actividades que se desarrollan en el viario sobre el que se aplica. La utilización de medidas de templado de tráfico tiene por objeto la mejora de la calidad de vida de las áreas residenciales, al reducir sustancialmente el número de accidentes, mejorar las condiciones ambientales del entorno y facilitar el uso en condiciones de seguridad de los espacios públicos;
- c) la mejora de las características acústicas del firme;
- d) el empleo de vehículos de bajo nivel de ruido, especialmente en el transporte público;
- e) la peatonalización de calles;
- f) la realización de campañas a favor de la conducción eficiente y medios de transporte silenciosos;
- g) la señalización viaria con fines acústicos;
- h) la prohibición de la circulación por ciertas vías para determinadas clases de vehículos;

- i) el soterramiento de viales;
- j) la instalación de barreras acústicas;
- k) el aislamiento de las fachadas.

Además, en el caso de que las anteriores medidas correctoras no pudieran evitar el incumplimiento de los objetivos de calidad acústica, una vez finalizado el periodo de vigencia, el ayuntamiento declarará la zona como Zona en Situación Acústica Especial. En consecuencia, se aplicarán medidas correctoras específicas para mejorar la calidad acústica y, en particular, para que se cumplan los objetivos de calidad acústica en el espacio interior (art. 13).

Cuando estamos ante la presencia de actividades recreativas, de espectáculos públicos u otras especialmente contaminantes por ruido, los planes zonales deberán contener medidas correctoras, tales como (art. 12):

- a) la zonificación de los espacios afectados en función del grado de superación de los límites en zonas de contaminación alta, moderada y baja;
- b) la prohibición de la implantación de nuevas actividades recreativas o de espectáculos públicos u otras altamente contaminantes por ruido o la ampliación de las existentes;
- c) la sujeción a un régimen de distancias con respecto a las actividades existentes para las nuevas que pretendan implantarse;
- d) la limitación de sus condiciones de funcionamiento o de sus horarios;
- e) la mejora de las condiciones de insonorización de las actividades: dotación de vestíbulos acústicos, aumento de aislamientos, limitación de huecos de ventanas, instalación de sistemas limitadores de nivel de emisión sonora, etc.;
- f) la exigencia de disponibilidad de aparcamiento para aquellas actividades que tengan aforos superiores a 200 personas y se encuentren en zonas donde se hayan comprobado alteraciones de tráfico en el horario de coincidencia con el de máxima afluencia de ocupantes a la actividad;
- g) la prohibición de instalación de equipos de reproducción y/o amplificación sonora o de terrazas de veladores.

La declaración de una zona acústica especial debe ser una manifestación transitoria, que será consecuencia del fracaso de la labor preventiva del ayuntamiento que es quien corrige la situación, para no incurrir en responsabilidad. En esta aplicación del principio de corrección deben fijarse los instrumentos necesarios adaptados a cada caso, que pueden ser consecuencia de diferentes circunstancias. El tráfico es una de las causas principales de contaminación ambiental, pero también lo son las actividades de ocio. En cualquier caso, el ayuntamiento debe tener los medios para solucionar los problemas. Y es que es frecuente que se hayan concedido más licencias de las que debieron concederse. En consecuencia, hay que realizar una nueva planificación de la ciudad, reducir la velocidad de los vehículos, peatonalizar las calles, revisar las terrazas autorizadas, los niveles de aislamiento, controlar el volumen de ruido generado por pubs, discotecas, salas de fiestas, los niveles de aislamientos, etc.

Si comparamos lo dispuestos en esta ordenanza y la correspondiente de la ciudad de Valencia, que también es una gran ciudad y capital de su comunidad autónoma, veremos que esta última, determina el uso de cortes de tráfico cuando se superan los niveles de ruido permitido. Sin embargo, en la ordenanza de Madrid se plantea la posibilidad de la peatonalización, aunque este es un proceso más complejo hasta que se consigue su puesta en marcha, pero es una medida que puede ser definitiva. Dicho esto, Madrid Central es una solución clara a favor de los ciudadanos de la capital.

El transporte público, si bien, puede reducir el tráfico de vehículos, es una causa frecuente de ruidos en la ciudad. Así, en la ordenanza se contempla el empleo de vehículos de bajo nivel de ruido en las zonas donde se han incumplido los niveles de ruido, como consecuencia del tráfico rodado. Sería conveniente que se incorporen, en pliegos de cláusulas económico-administrativas de la contratación, los niveles máximos de ruido que producen los citados vehículos. Si se produjera una controversia, se debería demandar a la administración que concedió la licencia por los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos

ante la jurisdicción contencioso-administrativa^{371,372}. En la ficha de datos técnicos que deben aportar los proveedores que participan en la licitación para la compra de 400 autobuses a la Empresa de Transportes de Madrid (en adelante EMT), no se exige un nivel de ruido máximo, pero sí debe constar una muestra de uno de cada 15 vehículos o fracción sobre un total de 400 autobuses adquiridos de los ruidos emitidos tanto en el interior como en el exterior. Asimismo, deben de cumplir con lo prescrito en la Ley del Ruido. Sería bueno, además, poner límites de ruido para reducir los niveles de contaminación y beneficiar la calidad de vida de los ciudadanos, en consonancia con el progreso tecnológico³⁷³.

7. Normas relativas a los emisores acústicos

7.1 La producción de ruidos en el interior y exterior

La emisión de ruidos y vibraciones, en el ambiente exterior o en el interior de los edificios, deberá respetar los límites establecidos y usos que exige la convivencia en el interior de las edificaciones, «de manera que no causen molestias que perturben de forma inmediata y directa la tranquilidad de los vecinos, ni impidan el descanso o el normal desarrollo de las actividades propias del local receptor (art. 18)». En definitiva, se pretende que no se produzcan los ruidos evitables o gratuitos³⁷⁴.

7.2 La protección de las edificaciones

Las edificaciones y sus instalaciones deberán tener unas características adecuadas de acuerdo con lo establecido en el Documento Básico, DB-HR, de Protección frente

³⁷¹ Art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

³⁷² Eva Arnal Arasa, «Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. II Tipologías de aspectos de la regulación de las ordenanzas», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de derecho local, nº 5, 2004.

³⁷³ Pliego de condiciones generales de la EMT para la compra de 400 autobuses: <https://www.emtmadrid.es/data/comun/16-090-2-pliego.pdf>.

³⁷⁴ Lorenzo Martín-Retortillo, «El ruido: reciente respuesta legal y jurisprudencial» Foro, Nueva época, núm. 1, 2005, págs. 11-43.

al Ruido del Código Técnico de la Edificación. La licencia de autorización para la construcción de nuevas edificaciones deberá «otorgarse de forma que exista correspondencia entre el tipo de área acústica donde vaya a realizarse y el uso al que se destine la edificación» (art.20). En el caso de que se pretendan construir «edificios en zonas donde los niveles ambientales existentes sean superiores a los objetivos que corresponden al uso proyectado, la concesión de la licencia quedará condicionada a que en el proyecto presentado se incluya el incremento de los valores de aislamiento acústico en los paramentos exteriores, previsto en el DBHR, que garantiza que en el interior del edificio se respetan los niveles objetivos de calidad acústica compatibles con el uso pretendido» (arts. 20 y 21). El problema como venimos comentando es que el DBHR solo se aplica a las nuevas construcciones o en caso de rehabilitación total, por lo que estamos aceptando niveles de calidad diferentes entre los habitantes de vivienda nueva y los de vivienda antigua que no han sido objeto de rehabilitación total.

Además, las instalaciones y servicios generales de edificios deberán montarse con las condiciones necesarias de ubicación y aislamiento, para evitar que las emisiones de ruido y vibraciones que transmitan superen los límites establecidos por el Ayuntamiento de Madrid. Los propietarios o responsables de las instalaciones están obligados a mantenerlas en las debidas condiciones a fin de que se cumplan los límites de ruido y vibraciones. Las instalaciones y servicios generales que se consideran en esta previsión serían aparatos elevadores, puertas de acceso, instalaciones de climatización, calderas o grupos de presión de agua u otras que puedan transmitir emisiones que superen los límites de calidad acústica regulados por la ordenanza (art. 22).

7.3 Ruido ambiental

7.3.1 Las actividades sujetas a licencia

El control de las licencias por parte de los ayuntamientos es un instrumento fundamental para evitar las emisiones en el origen. Así, «las actividades sujetas a licencia, autorización administrativa u otras figuras de intervención administrativa deberán cumplir en todo momento con las normas vigentes en materia de contaminación acústica y térmica, sin perjuicio de la aplicación de los periodos transitorios que se establezcan en la aprobación de nuevas normas» (art. 23).

Hay actividades que requieren una especial protección frente a las actividades de ocio. En este sentido, «cuando existan residencias de mayores, centros sanitarios con hospitalización o con servicios de urgencias, no se autorizará la instalación a una distancia menor de 150 metros de actividades recreativas y espectáculos» (art. 24).

En cualquier caso, es necesario que como mínimo que no se superen los límites de ruido establecidos por el ayuntamiento, tanto en el interior de zonas especialmente sensibles como en las zonas residenciales. Estos locales deberán acreditar que han tomado los niveles de aislamiento necesario, aplicando las normas DBHR, de manera que no generen ruido ambiental, pero tampoco a los vecinos o fincas colindantes.

Así, por ejemplo, los bares especiales son locales cerrados y cubiertos, dedicados a servir bebidas para su consumo en el interior del local y a amenizar al público mediante ambientación musical. Pues bien, estos locales deben estar debidamente insonorizados hasta tal punto de que en el caso de que se hubiera concedido autorización para terrazas, se propone que no se renueven o, en su caso, se declare la extinción al amparo de los art. 22 y 23 de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos Hostelería y Restauración. Esta norma establece que no se incluyen los bares especiales como espacios que pueden tener autorizadas terrazas vinculadas a sus establecimientos. La STSJM 804/2016, de 23 de noviembre de 2016, interpretó que no supone vulneración del principio de proporcionalidad e igualdad con base a la doctrina sentada por la STS 2699/2014, de 5 de mayo de 2014³⁷⁵. La doctrina del TS

³⁷⁵ STS RJ 2014\2699, de 5 mayo de 2014, recurso de casación 2760/2012, ECLI:ES:TS:2014:1944.

afirma que no hay discriminación cuando se trata de establecimientos sustancialmente distintos, en los que las diferencias sustanciales se concentran en el horario de apertura, en el impacto acústico que pueda comportar, en el servicio que se presta y en la diferente actitud de los usuarios según el servicio que se ofrece en el interior dentro de los locales, ya que tiene trascendencia jurídica³⁷⁶. El trato diferente tiene una justificación objetiva y razonable, pues no puede predicarse la uniformidad en el régimen jurídico de la aplicación de las terrazas veladores cuando se trata de circunstancias distintas. La proscripción de la discriminación, art. 14 de la CE, impone que no puede equipararse, confiriendo igual trato, a lo que por su propia naturaleza es diferente.^{377, 378, 379}.

³⁷⁶ Marta Lora- Tamayo Vallvé, «Urbanismo», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 33, parte jurisprudencia, 2013, pág. 4.

³⁷⁷ Art. 9 Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones) y (arts. 22 y 23 de la Ordenanzas de Terrazas y Quioscos Hostelería y Restauración).

³⁷⁸ STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 2ª, 804/2016, 23 de noviembre de 2016.

³⁷⁹ STS, Sala 3ª de los Contencioso-Administrativo, 2760/2012, de 5 mayo 2014.

7.3.2 La circulación de vehículos de tracción mecánica

Según la legislación de tráfico, la competencia del ruido, de circulación vehículos de motor y seguridad vial en las vías urbanas, corresponde a los ayuntamientos^{380, 381}.

Ya hemos comentado que la circulación de los vehículos de tracción mecánica es la primera causa del ruido ambiental, y la primera obligación del propietario es tenerlo en buen estado para que no afecte a la seguridad vial, pero también para reducir la contaminación acústica que generan los medios de transporte. Los vehículos con una cierta antigüedad deben pasar periódicamente la ITV y, a partir de 10 años, cada año; por tanto, si el ruido se considera una emisión contaminante debería detectarse en estos controles periódicos que se realizan a los vehículos. En contraposición, hay coches y motos que hacen un ruido ensordecedor. La policía municipal debería actuar con diligencia en estos casos que se observan en las ciudades. La ordenanza de Madrid considera que esta labor la pueden realizar por parte de los funcionarios de la policía municipal especializada cuando se requiere el uso de sonómetros³⁸². El ruido más importante de los vehículos, cuando circulan a poca velocidad, normalmente, es el producido por el motor, pero cuando circulan a mayor velocidad, como ocurre en los accesos a la ciudad de Madrid, se da por impacto con el aire y con el roce de los neumáticos con el asfalto. Aquí influye la calidad de los neumáticos y del asfalto, pero, en cualquier caso, cuando hay vías rápidas como las de acceso a la capital donde la intensidad del tráfico aumenta, los niveles de contaminación acústica también aumentan. La distancia entre las vías y las edificaciones próximas es un elemento determinante, por ejemplo, en la carretera nacional VI, que va de Madrid-La Coruña, donde hay hospitales que tienen habitaciones muy próximas a la carretera y que soportan un número importante de decibelios.

³⁸⁰ Art.7 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

³⁸¹ Tomás Cano Campos, «La competencia de los municipios en materia de tráfico», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo III (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid: Iustel, 2011.

³⁸² Art. 49.3 b) de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre Protección contra la Contaminación Acústica es una disposición de 25 de febrero 2011, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 61, con fecha 15 de marzo de 2011.

Así, la ordenanza establece la obligación de los titulares de vehículos de motor y ciclomotores de mantener en buenas condiciones de funcionamiento todos los elementos del vehículo susceptibles de emitir contaminación acústica y, especialmente, el dispositivo silenciador de los gases de escape, con el fin de que el nivel sonoro emitido por el vehículo en circulación o con el motor en marcha, no exceda de los límites establecidos en la normativa vigente. Se prohíbe la circulación de vehículos de motor o ciclomotores sin elementos silenciadores o con estos ineficaces, inadecuados o equipados con tubos resonadores. A tal efecto, los funcionarios con competencias en la ordenación del tráfico que tengan la condición de agentes de la autoridad ordenarán la detención del vehículo de motor o ciclomotor, y requerirán a sus conductores a llevar el vehículo a las pruebas de control de ruido en el caso de que, a su juicio, este emita niveles sonoros superiores a los permitidos. De no ser posible la detención, se requerirá posteriormente al responsable del vehículo el cumplimiento de la obligación de presentarlo a las pruebas de control de emisión de ruido (arts. 32 y 33).

7.3.3 Los dispositivos acústicos especiales

Otra fuente de ruido y molestias en las ciudades es la emisión de ruido de los vehículos designados a los servicios de urgencias. Así, «los dispositivos acústicos especiales de los vehículos de motor destinados a la extinción de incendios, protección civil y salvamento o de asistencia sanitaria, no podrán emitir niveles sonoros superiores a 95 dB(A), medidos a una distancia de 3 metros en la dirección de máxima emisión». Los citados vehículos deberán disponer de un mecanismo de regulación de la intensidad sonora de los dispositivos acústicos que la reduzca durante el periodo nocturno, cuando circulen por zonas habitadas, a unos niveles comprendidos entre 70 y 90 dB(A), medidos a 3 metros de distancia y en la dirección de máxima emisión. Los conductores de los vehículos de servicios de urgencia solo podrán utilizar las señales acústicas especiales cuando los vehículos realicen servicios de urgencia. Asimismo, deberán utilizar la señal luminosa cuando la omisión de las señales acústicas especiales no entrañe peligro alguno para los demás usuarios de la vía pública (art. 36).

Así, los sistemas de alarma están sometidos a restricciones. La instalación de estos dispositivos está delimitada a modelos que cumplan con normas de industria aplicables, y deben mantenerse en perfecto estado de uso y funcionamiento, con el fin de evitar que se activen por causas injustificadas o distintas de las que motivaron su instalación (art. 38).

Es conveniente que los vehículos públicos se sometan a controles periódicos para verificar que no sobrepasan los niveles máximos de emisión sonora.

7.3.4 Usos de aparatos de megafonía

En el medio ambiente exterior, la norma prohíbe el empleo, en el medio ambiente exterior, de aparatos de megafonía o de cualquier dispositivo sonoro con fines de propaganda, reclamo, aviso, distracción y análogos, cuya utilización no haya sido previamente autorizada. Además, se prohíben, con carácter general, salvo en situaciones de emergencia o consolidadas por los usos tradicionales de la población y con el fin de evitar la superación de los límites señalados en la ordenanza y las molestias a los vecinos (art. 40).

Tampoco se permitirán, en el medio ambiente exterior, actuaciones que empleen elementos de percusión, amplificación o de reproducción sonora, salvo aquellas que puedan autorizarse en zonas especialmente delimitadas, previa comprobación de que no produzcan perturbación en la convivencia vecinal (art. 41). En cualquier caso, no se deben superar los límites sonoros establecidos³⁸³.

7.3.5 Obras y reparación en los edificios

Las obras y trabajos de construcción, modificación, reparación o derribo de edificios o infraestructuras, así como los que se ejecuten en la vía pública, no se podrán realizar, de lunes a viernes, entre las 22.00 y las 07.00 horas, o los sábados y festivos entre las 22.00 y las 09.00 horas, salvo por razones de urgencia, seguridad, peligro. Por razones técnicas o de movilidad se podrán autorizar, durante la noche,

con expresa indicación del periodo horario y el plazo durante el que se permite esta situación de excepción.

En cualquier caso, existe el deber de ser cuidadoso por parte de los responsables de las obras para adoptar las medidas más adecuadas, con el fin de minimizar las molestias (art. 42). Las obras, aunque puedan tener un carácter esporádico en una zona determinada, son una causa de molestia importante y frecuente para la población de las ciudades. Las obras públicas implican la supresión de los objetivos de calidad aplicables en un área acústica (art.4 de la Ley del Ruido). Pero volviendo a nuestro tema de las ordenanzas, los municipios establecen horarios y adoptan medidas para que no se superen los límites de ruido implantados en sus normas. En muchos casos esta labor se hace difícil por motivos de urgencia, necesidad y peligro. Además, por las mismas razones se hacen de noche con autorizaciones especiales. Parece conveniente que en la solicitud de autorización se concreten las máquinas que se van a utilizar para reducir las molestias, y aplicar las mejores técnicas para que las emisiones sean las menores posibles, y en cualquier caso deberán respetarse la directiva sobre la materia³⁸⁴.

7.3.6 La recogida de residuos y labores de limpieza

«En la recogida de residuos urbanos y las labores de limpieza viaria se adoptarán las medidas y precauciones técnicamente viables para minimizar los ruidos, tanto respecto de los vehículos de recogida de residuos y maquinaria de recogida y limpieza, como en la ejecución de los trabajos en la vía pública, ya sea en la manipulación de contenedores como en la compactación de residuos, el baldeo, el barrido mecánico u otras. En los contenedores utilizados para la recogida de cualquier tipo de residuos, a medida que la técnica lo permita, incorporarán dispositivos de amortiguación acústica con el fin de limitar las emisiones de ruido originadas por su uso. Los contenedores de recogida de vidrio, ubicados en zonas residenciales, se instalarán, preferentemente, en lugares en los que se compatibilice eficacia y

³⁸⁴ Directiva 79/113/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1984, sobre aproximación de las legislaciones de los estados miembros relativas a las disposiciones comunes sobre material y maquinaria de la construcción; en relación con las maquinarias de uso al aire libre, hay que estar a los dispuesto a la Directiva 2000/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2000, por la que se dictan normas para aproximar las legislaciones de los estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno, debido a las máquinas al aire libre.

minimización de molestias a los vecinos. Su recogida solo podrá realizarse en días laborables fuera del horario comprendido entre las 23.00 y las 08.00 horas del día siguiente, sin perjuicio de aquellas otras limitaciones establecidas por la normativa correspondiente, tales como las relativas a la movilidad» (art. 44).

En cuanto las reclamaciones por las responsabilidades por las obras públicas, la Administración tendría que responder por los daños que causen los contratistas por realizar de manera inadecuada de estos trabajos.

Las labores de limpieza con agua a presión y maquinaria han sido motivo de condena al Ayuntamiento de Bilbao por no utilizar los medios adecuados y producir excesivo ruido³⁸⁵. El horario de la recogida puede tener repercusión en los niveles de calidad acústica, pues se trata de procesos ruidosos, por lo que se deben utilizar contenedores menos ruidosos y horarios adecuados para no molestar el sueño de la mayor parte de la población que descansa durante la noche. Aunque, en general, se deben aplicar los medios técnicos menos ruidosos. La propia ordenanza de Madrid dispone que se utilicen elementos de amortiguación en la recogida de residuos. Así, concreta que, para la recogida de escombros, los equipos hidráulicos deberán ir forrados de material amortiguador y solo se podrá realizar en el período comprendido entre las 8.00 de la mañana y las 23.00 horas. Este problema se ha suscitado recientemente con las obras de la Plaza de España de Madrid. De todas maneras, el ayuntamiento puede considerarlas, por su naturaleza, obras de urgencia que pueden ser una forma de escapar de los controles.

Es conveniente, que estos medios o maquinarias estén provisto de los medios adecuado para el desarrollo de su actividad con el mínimo ruido posible. En el caso de la recogida de residuos se debe tener especial cuidado para evitar maniobras bruscas y ruidosas. Es una buena iniciática exigir al servicio la presentación de un plan dirigido a reducir los ruidos producidos por su actividad.

³⁸⁵ STS 8509/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 26 de noviembre de 2007.

7.3.7 El comportamiento de los ciudadanos

Buena parte del ruido que soportan los ciudadanos se debe a comportamientos incívicos que no respetan los derechos de los demás. La vida en común plantea problemas de convivencia cuando la vida diaria se desarrolla en edificios. El estado del bienestar ha elevado nuestros requerimientos y, por otra parte, las molestias reiteradas pueden impedir la concentración que necesitamos para trabajar, estudiar y mantener la tranquilidad. Es más, pueden causar trastornos de humor o alteraciones en el descanso. Es un problema que se ve agravado porque la mayoría de las casas de antigua construcción no tienen un buen aislamiento, y por otra parte cuando se realiza una rehabilitación no se considera obligatorio mejorar el aislamiento, a menos que se realice una rehabilitación total. En este último caso, sería obligatorio adecuar al DBHR el aislamiento frente al ruido del edificio. En general, estos límites contemplan los ruidos producidos por los aparatos de música, los electrodomésticos, la tenencia de animales y, en cualquier caso, toma especial consideración el ruido producido por la noche que impida el descanso nocturno.

Así, la norma estipula que los límites de la buena convivencia deben presidir el comportamiento de los ciudadanos en el medio ambiente exterior, sin que se produzcan ruidos que perturben el descanso y la tranquilidad de los vecinos y viandantes, o impidan el normal desarrollo de las actividades propias del receptor local. En concreto, se prohíben (art. 45):

- gritar o vociferar, explotar petardos o elementos pirotécnicos donde no se autorice, utilizar aparatos de reproducción sonora sin el uso de auriculares y que funcionen con un volumen elevado;
- permanecer en horario nocturno en concurrencia con otras personas o grupos de personas, reunidas en la vía o espacios públicos, o en espacios exteriores de titularidad privada y uso público, cuando no exista autorización, y donde se produzcan, a consecuencia de la actuación colectiva, ruidos que ocasionen molestias y perturben el descanso y la tranquilidad de los vecinos.

En el interior de las viviendas, también, se deberá estar dentro de los límites tolerables de la buena convivencia vecinal, sin que se produzcan ruidos que perturben

el descanso y tranquilidad de los vecinos o impidan el normal desarrollo de las actividades propias del local receptor. Así, se deben respetar los valores máximos de transmisión autorizados. En concreto, quedan prohibidas, por considerarse no tolerables las siguientes conductas (art. 47):

- gritar o vociferar;
- ocasionar ruidos de impacto por reparaciones, instalaciones de elementos domésticos o actuaciones similares durante el horario nocturno;
- hacer mudanzas, desplazamiento de muebles, traslado de enseres o la realización de obras en el interior de las viviendas o locales desde las 21.00 hasta las 08.00 horas, en días laborables, y desde las 21.00 hasta las 09.30 horas, los sábados, domingos y festivos.

Además, está prohibido realizar fiestas en locales o domicilios particulares que excedan de lo tolerable, debido al número de personas congregadas, al elevado volumen de la música, a la práctica de baile u otros comportamientos que generen ruidos de impacto, en particular en horario nocturno. Tampoco está permitido realizar ensayos o interpretaciones musicales o emitir música, con un volumen elevado, en horario nocturno. Con frecuencia, los vecinos solicitan los servicios municipales cuando se celebran fiestas de jóvenes que beben y gritan hasta altas horas de la noche.

El ruido del ocio se percibe, en general, como el más molesto por los ciudadanos. Tal vez, es el caso en que los emisores de ruido actúan con mayor voluntariedad, frente a los aviones y el tráfico de vehículos que corresponden más a un problema del diseño de las infraestructuras de la ciudad. Aunque, el nivel de percepción puede tener un importante grado de subjetividad que afecta a la calidad de vida de la población, siempre estará influido por la intensidad, la frecuencia y la distancia entre el emisor y el receptor. Además, nuestra apreciación será muy diferente si hay alguna barrera de protección frente al sonido, antes de que sea percibido por el nervio auditivo que informa al cerebro, cuando ya ha atravesado el oído interno³⁸⁶.

³⁸⁶ Marcos Quevedo Díaz, *El cerebro inconsciente, Los automatismos de nuestra mente*, Barcelona: Bonallettera Alcompas, S.L., 2018, pág. 34.

En general, como hemos podido observar, las ordenanzas distinguen entre el ruido interior y el exterior. Así, las actividades realizadas en la vía pública se denominan «de botellón», en contraposición a las realizadas en el interior de locales. Como ya comentamos, la actividad de botellón no está considerada ni en la directiva ni en la Ley del Ruido. «Las actividades realizadas en locales cerrados exigen la autorización ambiental para las actividades incluidas en el anexo I de la Ley de Protección y Control Integrado de la Contaminación, aunque estas actividades no encajan en el listado, por lo que estas actividades deberían estar sometidas al RAMINP, salvo las comunidades que tienen una legislación ambiental en materia de autorizaciones ambientales»³⁸⁷.

En cuanto al régimen de funcionamiento que se autoriza en estos locales, se hace en la confianza de que las entradas y salidas no produzcan molestias, bajo el apercibimiento de ser denunciados a la policía municipal si se producen ruidos innecesarios. En cualquier caso, no se puede permitir que se tomen copas fuera del establecimiento. Como venimos comentando, en estas actividades entra en conflicto varios intereses. Así, Eva Arnal considera por un lado «el derecho el disfrute de la libertad personal (art. 17 CE) y deambulatorio (art. 19 de la CE), el derecho de reunión (art. 2 de la CE) [...] el derecho a disfrutar del ocio art. 43 de la CE y el derecho a la libertad de empresa de los titulares de negocios». Como hemos recogido desde los primeros capítulos de este trabajo, a ello se oponen derechos constitucionales fundamentales, como el derecho a la vida y la integridad física, y el derecho a la intimidad personal, familiar y domiciliaria, (art.18 CE) conectado con el TEDH art. 8³⁸⁸.

El ruido producido en la vía pública se suele clasificar en tres tipos: las actuaciones en la vía pública o terrazas; las manifestaciones que genera; y el producido por vecinos maleducados que adopten una conducta incívica. Sobre

³⁸⁷ Eva Arnal Arasa «Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. II Tipologías de aspectos de la regulación de las ordenanzas», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de derecho local, nº 5, 2004.

³⁸⁸ Omar Bouazza Ariño, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011, págs. 2529-63.

traspasar los límites de la convivencia en el espacio en el medio ambiente exterior se manifiesta la ordenanza en su art. 45.

Sobre la actividad realizada en las terrazas al aire libre, las ordenanzas exigen la correcta autorización que se suele otorgar por temporadas y con limitación horaria. Estas autorizaciones, que suponen el uso de suelo público, deben solicitar la licencia para la utilización de suelo de dominio público, la licencia de actividad y, en su caso la licencia de medio ambiente cuando se trate de actividades clasificadas susceptibles de originar molestias. El incumplimiento de estos requisitos puede dar lugar a la revocación de la autorización³⁸⁹.

Las actividades de ocio nocturno normalmente van acompañadas del consumo de bebidas alcohólicas. De todas formas, las autoridades deberían de fomentar maneras de diversión menos ruidosas y lesivas para la salud de los jóvenes, ya que nuestra CE considera el derecho al ocio y a la salud³⁹⁰. La Comunidad de Madrid afirma que las entidades locales deben declarar determinadas zonas como espacios de convivencia y actividades alternativas. Entiendo que el legislador debería pensar en actividades deportivas. Las comunidades han ido prohibiendo el consumo de bebidas alcohólica en la vía pública, y se permiten determinadas excepciones en algunos eventos, pero sujetos a fechas y horario y siempre bajo el control de los municipios³⁹¹. Es evidente que la labor de prevención puede evitar muchas molestias y controversias. No estaría mal que los ayuntamientos iniciaran una labor de mediación ante estos problemas, para intentar evitar que la solución de estos problemas se dilate en el tiempo y eludir problemas psicológicos y de salud de los afectados. Todo esto tiene un coste económico para los ayuntamientos, pero la salud de las personas también tiene un

³⁸⁹ Art. 24 de la Ordenanza de Alicante.

³⁹⁰ El art. 43.3 de la CE. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948, reconoce el ocio como derecho del hombre y la Carta del Ocio.

³⁹¹ Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre drogodependencia y otros trastornos adictivos de la Comunidad de Madrid (art. 30.3).

coste económico y humano más importante, pues se trata de derechos fundamentales³⁹².

Toda instalación, establecimiento, actividad o comportamiento deberá respetar los límites de transmisión indicados en el cuadro adjunto, en función de las áreas acústicas receptoras. Tendría un impacto positivo en la lucha contra el ruido que las ordenanzas reconozcan de forma expresa la responsabilidad de los titulares de los establecimientos causantes de la contaminación acústica. En algunas ocasiones los titulares se han defendido alegando que las bebidas no se habían adquirido en su establecimiento, pero, además, se puede demostrar que han obtenido un beneficio, y que, con su conducta, al no vigilar el cumplimiento de la legalidad, se alteraba la paz ciudadana (STS, de 18 de octubre de 1994). En definitiva, parece razonable que la primera responsabilidad recaiga en las personas que infringen la norma de buena convivencia, ya que no respetan el descanso de los demás. No obstante, el titular del local debería avisar a la policía municipal si estos no actúan conforme a los requerimientos de mantener la paz ciudadana. Los locales de restauración en los que se permiten actividades musicales y eventos deberán tener niveles de aislamientos para no infringir los límites de ruido establecidos en la ordenanza. Así, la prohibición de la música en estos locales de restauración tiene mucho sentido pues permite adaptar su actividad al tipo de licencia que se le ha concedido por parte del ayuntamiento y evitar que pueda producirse una discordancia entre el tipo de licencia solicitado y los requisitos que le son exigibles para proteger a los vecinos de este tipo de contaminación.

Los locales dedicados a espectáculos públicos contemplados requieren previamente a su puesta en funcionamiento la licencia municipal. Así se dispone en la Ley 17/1997 de la Comunidad de Madrid en su art. 8 que dice³⁹³: «los locales y establecimientos regulados en la presente Ley necesitarán previamente a su puesta en funcionamiento la oportuna licencia municipal de funcionamiento, sin perjuicio de

³⁹² Eva Arnal Arasa, «Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. II Tipologías de aspectos de la regulación de las ordenanzas», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de derecho local, nº 5, 2004.

³⁹³ Ley 17/1997, de 4 de julio de, Espectáculos Públicos de La Comunidad de Madrid (BOE núm. 98 de 24 de abril de 1998).

otras autorizaciones que les fueran exigibles». Sin embargo, creadores culturales, emprendedores, microempresas y pymes podrán presentar, a su elección, la solicitud de la licencia municipal o la declaración responsable (Disposición adicional novena de la Ley 17/1997)³⁹⁴. La declaración responsable, como se sabe, es un documento en el que el interesado manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos necesarios para el ejercicio de la actividad que solicita y dispone de la documentación que lo acredita³⁹⁵. En este sentido, las actividades recreativas serán objeto de comprobación material en el plazo máximo de un mes desde la terminación de la obra o del inicio de la actividad (art 19.4 de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid)³⁹⁶.

Estos límites de ruido, que se encuentran en los cuadros que están a continuación, se considerarán cumplidos, cuando los valores de los índices acústicos transmitidos al medio ambiente exterior, y evaluados conforme a los procedimientos establecidos, en el apartado 1 del anexo III, no excedan en ningún caso de 5 dB(A), o más el límite de aplicación fijado (art. 15), y el apartado 1 del anexo II que regula los objetivos de calidad acústica y valores límites de inmisión.

³⁹⁴ Disposición adicional novena que es modificada por la Ley 4/2013, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

³⁹⁵ Art. 2.1 la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid (BOCM, nº67, de 20 de marzo de 2014).

³⁹⁶ Arts. 14.2.c), 19.4 y 25.2.a) de la Ordenanza para la Apertura de Actividades Económicas en la Ciudad de Madrid (BOCM, nº67, de 20 de marzo de 2014).

8 Límites máximos de ruido interior y exterior

Nuevos desarrollos urbanísticos		índices de ruido		
		Ld	Le	LN
Tipos de áreas acústicas				
e	Equipamiento sanitario	55	55	45
a	Residencial, zonas verdes	60	60	50
d	Terciario y deportivo	65	65	60
c	Terciario recreativo y especta.	68	68	58
b	Industrial	70	0	60

Se incrementan en 5 dB(A) en las áreas urbanas existentes

Espacio interior habitable de edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales.

			índices de ruido		
Uso del edificio		Tipo de recintos	Ld	Le	LN
Vivienda residencial		Estancia	45	45	35
		Dormitorio	40	40	30
Hospitalario		Zona de estancias	45	45	35
		Dormitorios	40	40	30
Educativo o cultural		Aulas	40	40	40
		Salas de lectura	35	35	35

Nuevos desarrollos urbanísticos		índices de ruido		
		Ld	Le	LN
Tipos de áreas acústicas				
e	Equipamiento sanitario	55	55	45
a	Residencial, zonas verdes	60	60	50
d	Terciario y deportivo	65	65	60
c	Terciario recreativo y especta.	68	68	58
b	Industrial	70	0	60

Se incrementan en 5 dB(A) en las áreas urbanas existentes

Espacio interior habitable de edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales.

			índices de ruido		
Uso del edificio		Tipo de recintos	Ld	Le	LN
Vivienda residencial		Estancia	45	45	35
		Dormitorio	40	40	30
Hospitalario		Zona de estancias	45	45	35
		Dormitorios	40	40	30
Educativo o cultural		Aulas	40	40	40
		Salas de lectura	35	35	35

Nuevos desarrollos urbanísticos		índices de ruido		
		Ld	Le	LN
Tipos de áreas acústicas				
e	Equipamiento sanitario	55	55	45
a	Residencial, zonas verdes	60	60	50
d	Terciario y deportivo	65	65	60
c	Terciario recreativo y especta.	68	68	58
b	Industrial	70	0	60

Se incrementan en 5 dB(A) en las áreas urbanas existentes

Espacio interior habitable de edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales.

			índices de ruido		
Uso del edificio		Tipo de recintos	Ld	Le	LN
Vivienda residencial		Estancia	45	45	35
		Dormitorio	40	40	30
Hospitalario		Zona de estancias	45	45	35
		Dormitorios	40	40	30
Educativo o cultural		Aulas	40	40	40
		Salas de lectura	35	35	35

Límites de niveles sonoros transmitidos a locales acústicamente colindantes

Uso del local receptor	Tipo de estancia o recinto	Índice de ruido		
		Día	Tarde	Noche
Sanitario	Estancias	40	40	30
	Dormitorios	30	30	25
Residencial	Estancias	35	35	30
	Dormitorios	30	30	25
Educativo	Aulas	35	35	35
	Despachos, salas lectura	30	30	30
Hospedaje	Estancias de uso colectivo	45	45	45
	Dormitorios	35	35	25
Cultural	Cines, teatros, salas de conciertos, conferencias	30	30	30
Administrativo y de oficina	Despachos profesionales	35	35	35
	Oficinas	40	40	40
Restaurante y cafeterías		45	45	45
Comercio		50	50	50
Industria		55	55	55

Objetivos de calidad acústica para vibraciones transmitidas a espacios interiores

Uso del edificio	índice de vibración
	L_{wv}
Hospitalario	72
Educativo o cultural	72
Residencial	75
Hospedaje	78
Oficinas	84
Comercio y almacenes	80
Industria	97

9. Sentencia, 230/2010, de 8 de junio, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo contra el decreto del alcalde del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de 8.06.2010

Esta sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Madrid (en adelante JCAM) es relevante en relación con los problemas de medio ambiente acústico y la planificación urbanística de las ciudades. El caso corresponde al municipio de Pozuelo, sin embargo, es una de las ciudades dormitorio de la capital de España y tiene una amplia zona de carácter residencial. La sentencia contempla la

actuación de un ayuntamiento que contraviene sus propias ordenanzas. La cuestión cobra interés en cuando el ayuntamiento ubica con habitualidad actividades ruidosas, frente a las zonas residenciales, y además de contravenir su propio PGOU. La Ley del Ruido obliga a las ordenanzas y a la planificación urbanística a respetar las zonas sensibles y las residenciales frente a las agresiones acústicas.

9.1 Objeto del recurso

El objeto del recurso es una demanda contra el decreto de 29 de agosto de 2007 del alcalde de Pozuelo de Alarcón, sobre la autorización de espectáculos al aire libre en el denominado recinto ferial del Camino de las Huertas³⁹⁷. Así como:

- la respuesta desestimatoria del ayuntamiento a la reclamación, de 18 de enero de 2007, realizada por la Asociación de Vecinos Pozuelo de Alarcón por la Calidad de Vida y contra el Ruido (POZACAVIR), dirigida contra el recinto ferial del Camino de las Huertas» y actividades acústicamente contaminantes desarrolladas en el mismo;
- a la reclamación de 14 de agosto de 2007 donde se reiteran las pretensiones deducidas en la reclamación de 18 de enero de 2007, y, además, se solicita la adopción de medidas frente a las actividades acústicamente contaminantes desarrolladas en «El Torreón» (FJ 3 de la SJCM 230/2010).

Así, en la reclamación de POZCAVIR de 18 de enero se solicitaba:

- que reconozca que la instalación de un recinto ferial en la zona verde y en el entorno residencial a los que he hecho referencia son contrarios al ordenamiento jurídico, así como el desarrollo de actividades y eventos ruidosos y de masiva concurrencia a los que también he aludido;

³⁹⁷ Ponente: Rafael Botella y García Lastra, Magistrado-Juez del Juzgado nº 10 de lo Contencioso-Administrativo de Madrid.

- adoptar las decisiones que considere oportunas y que supongan el traslado de las actividades denunciadas a un lugar donde no se alteren las condiciones de vida de los vecinos, dadas las molestias que las mismas entrañan, su incompatibilidad con el uso propio de las zonas verdes y el carácter residencial del área donde se desarrollan:

Por otra parte, en la reclamación de 14 de agosto de 2007, POZCAVIR instaba lo siguiente:

- que, en relación con el «recinto ferial», se reproduzcan las peticiones deducidas por esta asociación en la denuncia presentada ante la alcaldía el 18 de enero del año en curso;
- que se adopten medidas para que las actividades culturales que se realicen en El Torreón no contaminen acústicamente a los vecinos de la zona. Estas medidas dejaran de tener efecto y se clausurarán las instalaciones en caso de que no fuese posible adoptar medidas eficaces;
- que, en relación en concreto con las actividades ruidosas (discoteca móvil, conciertos, carruseles, etc.) que se desarrollan en las fiestas de Nuestra Señora de la Consolación, se hagan mediciones de ruido y en consonancia con las mismas, se adopten las medidas que resulten pertinentes, incluida la suspensión de dichas actividades si no es posible su desarrollo en los parámetros previstos en la ordenanza municipal y normas concordantes.

En cualquier caso, el juzgado considera que el objeto del procedimiento se basa en:

- la conformidad o no conformidad a derecho del decreto de 29 de agosto de 2007, pero también se deberá analizar si las actuaciones, espectáculos, eventos que se desarrollan en el recinto ferial y en El Torreón son o no acústicamente contaminantes, y si debido a ello cuentan o no con cobertura legal (informe de evaluación o impacto ambiental, licencia de funcionamiento, etc.);
- someter a juicio si el ayuntamiento ha actuado eficazmente para erradicar el ruido, y si las medidas adoptadas se consideran suficientes o, por el contrario, y como se planteó en la sede administrativa y se plantea en la demanda, deben

clausurarse dichas instalaciones o suspenderse las actuaciones hasta que no se adopten medidas eficaces, o en otros términos, si el Ayuntamiento debe dejar de realizar dichas actividades en los mencionados lugares.

Dicho esto, en este procedimiento se deben resolver consideraciones sobre las características de los espacios donde se realizan las actividades, espectáculos y eventos productores de ruido. Así como la persistencia, y el abandono de la búsqueda de medidas eficaces para erradicarlo (FJ 5 de la SJCM 230/2010).

9.2 Análisis de las cuestiones planteadas

En función de todo lo anterior, el juzgado estima que se debe realizar el análisis de las cuestiones suscitadas por las partes, y señala que la zona que el ayuntamiento denomina recinto ferial es un espacio calificado como «verde público» (Zona 7) según el plano 3.3 de «Calificación y Regulación» del vigente PGOU de Pozuelo de Alarcón. Se trata de una superficie reducida y su denominación oficial no presenta características de un recinto, sino de un espacio abierto. Este espacio tiene los siguientes límites:

- norte, y a escasos 15 metros por viviendas de carácter unifamiliar, calle Islas Canarias;
- sur, y a no más de 20 metros por viviendas en altura, calle Camino de las Huertas;
- este, por una zona deportiva pública, y al oeste por un centro escolar.

En esta zona, el ayuntamiento mandó construir las siguientes instalaciones o actuaciones edificatorias (FJ 6 de la SJCM 230/2010):

- un teatro al aire libre, conocido como el «anfiteatro de la plaza de las Américas», con acceso en su parte inferior por dicha plaza, y acceso en su parte superior por la calle Islas Canarias, frente a los números 26 y 28;
- un edificio de Toriles, contiguo al teatro al aire libre;

- una plaza de toros instalada sobre la original plaza porticada, llamada Las Américas;
- una explanada asfaltada ovalada que ocupa una superficie aproximada de 6000 m².

Desde la perspectiva acústica se considera que la zona verde que el ayuntamiento denomina recinto ferial» y la de su entorno residencial están calificadas como «áreas levemente ruidosas», según lo dispuesto en el art. 74 de la Ordenanza de Protección Ambiental (OPA) del municipio, aprobada el 20 de julio de 2005 (BOCM n° 201, de 24.08.05)³⁹⁸.

El segundo espacio denominado El Torreón se identifica como un amplio espacio calificado como dotacional público, tal y como consta en la carpeta de documentos anexos a la demanda; dicho espacio se encuentra a 800 metros aproximadamente del llamado recinto ferial, con un nexo entre ellos que es el Parque de la Fuente de la Salud», lo que hace que las actividades acústicamente contaminantes realizadas en ambos espacios se potencien cuando hay coincidencias, como sucede por ejemplo en las fiestas patronales de septiembre.

En El Torreón se ubican las siguientes instalaciones:

- un centro comercial, el teatro Mira;
- un polideportivo y piscina cubiertos;
- un gran anfiteatro a «cielo abierto», cerrado en su perímetro.

Dicha zona se encuentra limitada:

³⁹⁸ Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica art. 74. Zonificación de las Áreas Acústicas. 1. El suelo urbano y urbanizable se clasifica a efectos acústicos, en diferentes áreas de recepción acústica o áreas acústicas, entendiéndose por tales: aquellos ámbitos territoriales que presenten el mismo objetivo de calidad acústica definido conforme a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, y sus normas de desarrollo.

— al este, al oeste y al sur por, respectivamente, la avda. Juan XXIII, la calle Cerro de la Butrera y la calle de las 5 Quintas.

La zona delimitada por estas avenidas y calles, constituyen un entorno residencial de vivienda unifamiliar. La calle Camino de las Huertas, al norte, separa a El Torreón de una amplia zona escolar. Desde la perspectiva acústica, El Torreón y su entorno residencial tienen también la calificación de «área levemente ruidosa», según lo dispuesto en el art. 74 de la Ordenanza de Protección Ambiental antes citada.

No hay discusión sobre las actividades que se realizan en estos dos recintos. El ayuntamiento califica de «levemente ruidosas» a ambas zonas, y califica de «exageradas» las valoraciones de la asociación recurrente. Sin embargo, consta como las mediciones efectuadas, tanto por la actora como por la propia Administración se observa que se han rebasado los niveles máximos establecidos en la Ordenanza de Protección Medioambiental de Pozuelo y en el Decreto 78/99³⁹⁹. Del examen de las actuaciones obtenemos los siguientes elementos tácticos:

- en los autos principales constan las mediciones realizadas por la policía municipal en la zona del recinto ferial con ocasión de las fiestas patronales de septiembre de 2008. Se tratan de mediciones de inmisión en el interior de las viviendas, los resultados se muestran en dB(A) y transmiten con fuente 41,2, 39,5, 38,3 y 37,3;
- la actora aportó mediciones hechas por el Seprona en la zona de El Torreón en distintos eventos en el verano de 2008, otras realizadas en la misma zona por la policía municipal, en la que constan resultados en dB(A), que transmiten al interior del domicilio: 30,0, 36,6, 52,1, 58,8, 43;
- en relación con las actividades desarrolladas en El Torreón, el Ayuntamiento encargó a IPMA un estudio de niveles sonoros", que aparece en los autos principales. Se recoge un cuadro de resultados en dB(A), en una vivienda representativa: 41,3 en el interior, 62,7 en jardín y 63,5 en calle, informe que se

³⁹⁹ Decreto 78/1999, de 27 de mayo, por el que se regula el régimen de protección contra la contaminación acústica de la Comunidad de Madrid. BOCM, de fecha 8 de junio 1999, núm. 134. Actualmente este Decreto está derogado y es de aplicación la legislación básica del Estado en esta materia.

concluye señalando que como puede verse, los niveles registrados son significativamente superiores a los máximos establecidos por la normativa ambiental de aplicación.

En consecuencia, se superaron los umbrales establecidos en los arts. 12 y 13 del Decreto 78/99 y de la citada ordenanza municipal sin que encontremos motivos para prescindir de la validez del informe que aportó la actora, redactado por el perito, y que consta ratificado ante presencia judicial el pasado 4 de noviembre de 2008⁴⁰⁰.

El ayuntamiento argumentó que las fiestas que se desarrollan, tanto en el recinto ferial» como en El Torreón, son «actividades de carácter excepcional y temporal» y que se tratan de «celebraciones de arraigo cultural consolidado». Como se puede comprobar la zona residencial se había utilizado para múltiples eventos de ocio a lo largo del año. El JCAM considera «que no hay nada excepcional ni ocasional en unos festejos que se vienen realizando de manera regular año tras año, y desde hace aproximadamente 15 años en el lugar que el ayuntamiento ha convertido en recinto ferial. Tampoco debe ser calificado como excepcional ni ocasional un conjunto de eventos que van desde encierros, corridas de toros, conciertos, discotecas móviles, restaurantes, carruseles, con recientes incidentes y disturbios que han tenido mucha publicidad en los medios, y actos que se desarrollan en los mismos lugares durante un período relevante de tiempo. Es verdad que hubo unas fiestas tradicionales, en septiembre, pero tiene razón la actora al afirmar que esa «fiesta» poco o nada tienen que ver con las actuales, y basta para ello mirar la programación de los 70/80 aportada por el ayuntamiento. También es cierto que el recinto ferial no es el lugar dónde se celebraban tradicionalmente las fiestas, ya que tal recinto se inauguró en 1992. Los festejos tradicionales que se describen en la documentación aportada por el ayuntamiento tuvieron lugar en el denominado Pozuelo del Pueblo “plaza del Generalísimo” y antigua plaza de toros, en las inmediaciones de la Iglesia)» (FJ 8 de la SJCM 230/2010).

⁴⁰⁰ El art. 12 determina los valores límites de emisión de ruido exterior y de inmisión de ruido al ambiente interior.

Además, el JCAM considera que, pese a ese carácter tradicional y arraigado de los festejos, la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas de la CAM incluye en su ámbito de aplicación⁴⁰¹ (art. 1 de la Ley 17/97 [LCM 1997, 227]) todo tipo de «espectáculos y actividades recreativas» que «se realicen de forma habitual o esporádica y con independencia de que sus titulares sean entidades públicas o personas físicas». Los festejos de esta índole no son una excepción. Por otro lado, la normativa de protección medioambiental, Ley 2/2002 (LCM 2002, 371) de la CAM, incluye también en los arts. 1 y 3 que las «actividades, tanto públicas como privadas» «que se pretendan llevar a cabo en su ámbito territorial» están sujeta a dicha normativa. Lo mismo ocurre con la ordenanza urbanística que rige los usos de las zonas verdes, ya que no permite tampoco este tipo de actividades, ya sean esporádicas o con arraigo. Por lo demás, y respecto de los otros espectáculos y actividades cuestionados, (tanto los que tienen lugar en el Recinto Ferial como en El Torreón) resulta evidente que de nada sirve el argumento de su excepcionalidad y arraigo, pues se trata, como se ha demostrado, de los habituales programas culturales y de ocio que, con carácter regular, aunque discontinuo, desarrolla el ayuntamiento demandado. No hay en ellos nada de excepcional, ni tradicional ni de arraigo, pues parece difícil atribuir estos calificativos a la feria del marisco de Pozuelo, a la feria del toro, del caballo y del flamenco que se desarrollaban en Pozuelo, aun cuando ha de decirse, desde 2007 varias de estas actividades se han trasladado al llamado espacio cultural Mira o al recinto de la avenida de Europa (FJ 9º de la SJCM 230/2010).

⁴⁰¹ Ley 2/002 de Evaluación Ambiental de Madrid, de 19 junio, en su art. 1 disponía que «tiene por objeto establecer el régimen jurídico de los procedimientos ambientales aplicables a los planes, programas, proyectos y actividades, tanto públicos como privados, que se pretendan llevar a cabo en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, con el fin de garantizar una adecuada protección del medio ambiente».

9.3 Los derechos humanos y la contaminación acústica

EL JCAM recuerda la STC 16/2004, de 23 de febrero (RTC 2004, 16), donde se resume en su FJ 3 la doctrina recaída en la materia que nos ocupa, en los siguientes términos:

«Partiendo de la doctrina expuesta en la STC 119/2001, de 24 de mayo (RTC 2001, 119), señala que los derechos a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio han adquirido también una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales. Habida cuenta de que nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos (RTC 1994, 12), FJ 6), se hace imprescindible asegurar su protección no es solo frente a las injerencias tradicionales, sino también frente a los riesgos que puedan surgir en una sociedad tecnológicamente avanzada. A esta nueva realidad ha sido sensible la reciente Ley del Ruido. En la exposición de motivos se reconoce que el ruido en su vertiente ambiental no ha sido tradicionalmente objeto de atención preferente en la normativa protectora del medio ambiente. Tratamos el ruido en sentido amplio, y este es el alcance de la ley. Luego se explica que, en la legislación española, el mandato constitucional de proteger la salud (art. 43 de la Constitución) y el medio ambiente (art. 45 de la Constitución) engloban en su alcance la protección contra la contaminación acústica. Además, la protección constitucional frente a esta forma de contaminación también encuentra apoyo en algunos derechos fundamentales reconocidos por la CE, entre otros, el derecho a la intimidad personal y familiar, consagrado en el art. 18.1» (FJ 3 de la SJCM 230/2010)».

9.4 La contaminación acústica y la salud humana

La resolución del TC 16/2004 en su FJ 3 sustentaba que:

«El ruido, en la sociedad de nuestros días, puede llegar a representar un factor psicopatógeno y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la OMS sobre

el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar. En ellas se ponen de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel elevado de ruidos tiene sobre la salud de las personas (v. gr. deficiencias auditivas, apariciones de dificultades de comprensión oral, perturbación del sueño, neurosis, hipertensión e isquemia), así como sobre su conducta social (en particular, reducción de los comportamientos solidarios e incremento de las tendencias agresivas)» (FJ 10 de la SJCM 230/2010)».

9.5 La doctrina del TEDH y la CE

La STC 119/2001, de 29 de mayo de 2001, ya recordaba que «la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictada en interpretación y tutela de los derechos fundamentales, en particular las sentencias de 9 de diciembre de 1994 (TEDH 3/1994) , caso López Ostra contra el Reino de España y de 19 de febrero de 1998 (TEDH 2/1998) , caso Guerra y otros contra Italia, en las que se advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales, aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas, pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma (CEDH 1986, 8)». En su FJ 4, se concluye lo siguiente:

«Desde la perspectiva de los derechos fundamentales implicados, comienza el análisis recordando la posible afección al derecho a la integridad física y moral. A este respecto, habremos de convenir en que, cuando la exposición continuada a unos niveles intensos de ruido ponga en grave peligro la salud de las personas, esta situación podrá implicar una vulneración del derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE). En efecto, si bien es cierto que no todo supuesto de riesgo o daño para la salud implica una vulneración del art. 15 CE, sin embargo, cuando los niveles de saturación acústica que deba soportar una persona, a consecuencia de una acción u omisión de los poderes públicos, rebasen el umbral a partir del cual se ponga en peligro grave e inmediato la salud, podrá quedar afectado el derecho garantizado en el art. 15 CE. Respecto a los derechos del art. 18 CE, debemos poner de manifiesto que en tanto el art. 8.1 CEDH (RCL 1979, 2421) reconoce el derecho de toda persona «al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia»,

el art. 18 CE dota de entidad propia y diferenciada a los derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar (art. 18.1) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2). Respecto del primero de estos derechos fundamentales se insiste en que el tribunal ha precisado que su objeto hace referencia a un ámbito de la vida de las personas excluido de las intromisiones de terceros, y que la delimitación de este ámbito ha de hacerse en función del libre desarrollo de la personalidad. De acuerdo con este criterio, hemos de convenir en que uno de dichos ámbitos es el domiciliario por ser aquél en el que los individuos, libres de toda sujeción a los usos y convenciones sociales, ejercen su libertad más íntima (STC 22/1984, de 17 de febrero (RTC 1984, 22), FJ 5; 137/1985, de 17 de octubre (RTC 1985, 137), FJ 2, y 94/1999, de 31 de mayo (RTC 1999, 94), FJ 5). Teniendo esto presente, debemos advertir que, como ya se dijo en la STC 119/2001 (RTC 2001, 119), FJ 6 una exposición prolongada a unos determinados niveles de ruido, que puedan objetivamente calificarse como evitables e insoportables, ha de merecer la protección dispensada al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar, en el ámbito domiciliario, en la medida en que impidan o dificulten gravemente el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la lesión o menoscabo provenga de actos u omisiones de entes públicos a los que sea imputable la lesión producida» (FJ 10 de la SJCM 230/2010)».

En similares términos se pronuncian las sentencias de la Sala Tercera del TS de 10 de abril (RJ 2003, 4920) y 29 de mayo de 2003 (RJ 2003, 5366), y de este propio tribunal de 21 de octubre de 1999 (recurso núm. 2937/98) y 18 de julio de 2002 (recurso núm. 88/02) (PROV 2002, 279117).

9.6 Actuaciones del Ayuntamiento de Pozuelo Alarcón para corregir la contaminación acústica en la zona

El JCAM afirma que el ayuntamiento ha trasladado actividades y ha limitado los horarios; por ello, aprobó en el 2005 la ordenanza, pero, lo que es cierto es que los vecinos del entorno del Camino de las Viñas y de El Torreón se ven afectados por ruidos que parecen difícilmente tolerables.

Considera que en todos los asuntos que llegan a su jurisdicción manifiestan las «tensiones» entre derechos de los particulares e intereses públicos. Los administrados, que padecen y soportan los efectos nocivos derivados del ruido, ven comprometidos y lesionados derechos y libertades fundamentales que la CE les garantiza. Los más notables son los derechos a:

- la integridad física y moral (art. 15 CE);
- la intimidad personal y familiar 18.2 (art.18.1. CE);
- la salud (art. 43 CE);
- la inviolabilidad domiciliaria y a la libre elección de domicilio (art. 19 CE).

La lesión de los bienes jurídicos tutelados en el derecho al descanso es, también imputable a los poderes públicos cuando, con su acción u omisión, permiten sin poder hacerlo o no impiden con eficacia, las molestias derivadas de la contaminación acústica (FJ 11 de la SJCM 230/2010).

9.7 El derecho a la libertad de empresa y el derecho al ocio

El JCAM, también, considera los derechos de los propios autores del ruido, que se consideran lesionados en el disfrute de otras libertades y derechos, como la libertad de empresa (art. 38 CE) o el derecho al ocio (art. 43.3 CE), cuando los poderes públicos limitan o impiden las actividades causantes del ruido.

Además, argumenta en su favor el derecho a la libertad de empresa y el derecho al ocio frente a los sujetos que sufren los perjuicios derivados del ruido, los sujetos activos del ruido (comisiones, comparsas, festeros...) o beneficiarios (empresarios del sector servicios) de la fiesta.

El JCAM reconoce que la actividad festiva puede ser una manifestación de la libertad del individuo en el ámbito de la iniciativa económica, e implica el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión para crear empresas, y actuar en el mercado, además de para establecer sus propios objetivos y gestionar sus recursos. Corresponde a todos los poderes públicos respetar, promover y propiciar esta libertad y cualquier excepción tiene que ser interpretada restrictivamente por los poderes públicos. El TSJ de Castilla-La Mancha, en sentencia de 7 de abril de 2000 (RJCA 2000, 1128), reconoce que en la tensión dialéctica medio ambiente-desarrollo económico, debe darse una ponderación de los valores en conflicto, en el que el valor o principio del medio ambiente se constituye como un límite legítimo a la actividad económica, constituyendo un criterio clave para buscar esta armonización entre el supra-concepto de «interés público o general». El JCAM afirma que el medio ambiente no solo se define como un sistema integrador de subsistemas de todos los recursos naturales en el que se verían implicadas todas las técnicas de intervención administrativa para la protección y restauración del medio ambiente actuando, en todo caso, como sistema prevalente. Los caracteres y aspectos referidos permiten concebir el medio ambiente como una función pública, lo que implica una vinculación en firme de los poderes públicos y de las Administraciones Públicas competentes en la materia, esencialmente de los ayuntamientos, para que actúen con eficacia y diligencia en dicho ámbito. Las premisas expuestas conllevan a la necesidad de ampliar la legitimación procesal para permitir a los ciudadanos hacer valer la aplicación de la legislación ambiental y la posibilidad de solicitar el restablecimiento de medidas correctoras o reparadoras respecto del espacio vital afectado.

En cualquier caso, no se considera un derecho ilimitado, y los poderes públicos pueden incidir en él por razones del interés general y de planificación económica. El TSJV, en sentencia de 7 de abril de 2006 (RJCA 2006, 800), señala:

«De ahí que, después de una ponderación conjunta de los valores concurrentes, debamos concluir con que las limitaciones que para la libertad de empresa que señala la codemandada son necesarias, adecuadas y proporcionales para la preservación de otros principios o derechos constitucionales a los que más arriba se ha hecho mención; por ello reiteramos lo dicho en nuestra STSJCV de 20 de enero de 2003 según la cual: la libertad de empresa en modo alguno puede tener un carácter absoluto, pudiendo verse limitada por otros derechos, como pueden ser en el presente caso el descanso, la salud, la intimidad y el medio ambiente, que este tribunal, sin duda alguna, considera de rango superior al del ocio o al de libertad de empresa, (FJ 11 de la SJCM 230/2010)».

9.8 Las ordenanzas y la contaminación acústica

Las ordenanzas municipales, con el fin de impedir la contaminación acústica, constituyen limitaciones al establecimiento de nuevas actividades de ocio nocturno, atendiendo a parámetros distintos, relativos a la zona específica: distancias mínimas entre los diversos locales, anchura de las calles donde se quieren establecer y medidas respecto al aforo que los hagan aptos para estas actividades, además de proponerse garantizar la reducción de las molestias a los vecinos mediante la exigencia de sistemas de control proporcionados y eficaces. Prevalecen, pues, las medidas de la policía a las de fomento del libre comercio. Así lo reconoce el TSJ de Islas Baleares, en las sentencias de 27 de junio de 1997 y de 1 de junio de 2001 (RJCA 2001, 1142), al afirmar:

«En cuestión de ruidos en el ambiente urbano no debe olvidarse que, en nuestro sistema, en el sistema de libertades públicas, el respeto por los derechos de los demás exige una atención sobreañadida. De que voluntariamente no se respete no hace falta mayor explicación, de modo que, al poder público, en especial al más cercano, al municipal, en tanto que responsable, le es exigible redoblar la vigilancia. De no ser así, si nada potencialmente eficaz se hace para que así sea, quien insoslayablemente perderá será el más débil, quien espera con paciencia una solución que nunca parece

llegar; perderá pues, el ciudadano [...] En cuanto a bares, cafeterías y otros establecimientos de análoga naturaleza, debe tenerse en cuenta que están destinados a distraer el ocio o proporcionar consumiciones, por lo que prevalecen las medidas de policía y no las de fomento del libre comercio».

El TS, en sentencia de 15 de marzo de 2002 (RJ 2002, 5047), recurso de casación 9062/1996, amparándose en el principio de proporcionalidad, justifica la decisión del ayuntamiento de ordenar la inmediata clausura y precinto de un local musical, si no se cumplen los debidos trámites procedimentales. De esta manera para evitar que continúe frustrándose la finalidad que el poder público está obligado a cumplir, y se asegura la tranquilidad y el descanso de todos. El contenido de estas decisiones jurisprudenciales, dada la finalidad perseguida, resulta igualmente aplicable al ruido y a las molestias con menoscabo de los derechos de los ciudadanos derivadas de las fiestas locales (FJ 11 de la SJCM 230/2010).

9.9 Las fiestas locales

El JCAM afirma que las fiestas locales son una forma de expresión del ocio, y el este se considera hoy como un derecho del individuo, e incluso es conceptualizado por algunos de derecho fundamental. Se ha llegado a decir que el ocio es un derecho del hombre y, al mismo tiempo, una necesidad. Es un derecho porque el trabajo sin descanso degrada la vida humana; pero, además, el individuo necesita un tiempo para relacionarse y enriquecerse. Es un ser social, de ahí que esta función básica de su vida sea un derecho inalienable para alcanzar la culminación de su desarrollo. El derecho al ocio alcanza su identidad cuando consigue separarse de la dicotomía trabajo y ocio como dos caras de la misma moneda. El ocio es algo más que estar de vacaciones, distinto al fin de la jornada laboral, es tiempo libre para emplearlo libremente. Este derecho, resultado de la necesidad que tiene la persona de un tiempo para sí misma, para relacionarse con los demás y para disfrutar con plena satisfacción del tiempo libre, se corresponde automáticamente con el deber de las administraciones de hacer posible el respeto al mismo y la obligación de disponer de todos los medios que viabilicen su realización.

En consecuencia, los poderes públicos están involucrados en la realización de este derecho y ello se expresa en declaraciones de índole diversa, entre las cuales señalamos por su importancia: la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948, que reconoce el ocio como derecho del hombre; y la Carta del Ocio (1998), asumida por la WLRA (World Leisure and Kcreation Association) que califica la recreación y el tiempo libre como un derecho esencial para el ser humano; en el art. 1, se reconoce que el ocio (el juego, inclusive) es un ámbito de libertad y límites para usufructuar experiencias placenteras y significativas en armonía con las reglas y valores que subrayan el desarrollo individual y social, y en el art. 4, establece que todos los gobiernos deben preservar y crear ambientes (culturales, tecnológicos, naturales o contruidos) donde las personas tengan tiempo, espacio y oportunidad para expresar, usufructuar y compartir socialmente el ocio y la recreación. La Carta de Atenas (1931), manifiesto urbanístico, reconoce la función recreativa y de esparcimiento como una de las cuatro funciones básicas del urbanismo moderno. Concebido como derecho del ciudadano, las administraciones han de procurar satisfacer las necesidades originadas para poder disponer de tiempo libre, a partir de la creación de espacios y equipamientos adecuados en consonancia, que hagan posible el disfrute a toda la población. Muchas constituciones modernas reconocen el derecho al ocio, y, entre ellas, la Constitución española, en el art. 40.2, garantiza el descanso en su contraposición al trabajo, constituyendo el ocio una de sus manifestaciones, y en el art. 43.3 impone a los poderes públicos el deber de facilitar la adecuada utilización del ocio.

Pero la parte negativa es que muchas actividades de ocio generan ruidos y otras molestias intolerables, hasta el punto de convertirse en agentes contaminantes. Resulta paradójico comprobar cómo el disfrute del derecho al descanso, por medio del cual el individuo, pone fin a su actividad laboral y dedica su tiempo a otras actividades (dormir, estar en casa, hacer deporte, viajar o salir de noche), puede, a través de alguna de ellas, perturbar el descanso de muchos otros ciudadanos. Las actividades lúdicas diversas y, entre ellas las fiestas locales, al generar un nivel de ruido que supera los valores permitidos, impiden el disfrute del derecho al descanso y a la tranquilidad, el derecho al ocio puede poner en peligro el disfrute de otros derechos o, incluso, resultar incompatible con ellos (FJ 11º de la SJCM 230/2010).

La TEDH en el caso *Zammit Maempel contra Malta*, de 22 de noviembre de 2011, los demandantes de una población de Malta se quejan de las molestias generadas por los fuegos artificiales que cada año se lanzan a unos 150 metros de su vivienda con motivo de la celebración de las fiestas del pueblo. El TEDH indica que el ruido producido por los fuegos artificiales tuvo una duración limitada. No fue, por tanto, un ruido persistente en el tiempo. No obstante, entiende que puede haber afectado, bien que, de una manera temporal, a la integridad física y psíquica de los demandantes. Por tanto, ha habido una injerencia suficiente en el Derecho al respeto de sus vidas privadas y domicilio de una manera suficiente a los efectos del art. 8⁴⁰².

En el caso que contemplamos contra el Ayuntamiento de Pozuelo, se pueden hacer varias precisiones por un lado la duración en el tiempo de las actividades, el actor es el propio ayuntamiento ubicó actividades ruidosas en zonas residenciales de forma reincidente y, por otra, la falta de tradición de las citadas actividades en la zona residencial en que se produjeron las molestias.

9.10 Los derechos de tercera generación

La sentencia, además, hace referencia a la clasificación en generaciones de los derechos humanos, efectuada por Karel Vasak en 1979; pues bien, el derecho al ocio es considerado como un derecho social de tercera generación. Esta calificación requiere de la acción solidaria o concertada de todos los estamentos sociales, esto es, de los individuos, los grupos y del Estado, y la razón, que justifica esta consideración, es ser un derecho que debe propiciar la realización de valores de mejora de la calidad de vida. Así lo reconoce la Carta Internacional para la Educación del Ocio, al afirmar que se trata de un proceso continuo de aprendizaje que incorpora el desarrollo de actitudes, valores, conocimientos, habilidades y recursos que debe fomentar la buena salud general y los grados de bienestar que se ajusten a necesidades, intereses y preferencias de los individuos y de los grupos sociales, y para ello es necesario el

⁴⁰² Omar Bouazza Ariño, «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Derechos frente a la contaminación, libertad de conciencia ambiental y protección urbanística del suelo», *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, pág. 118.

compromiso de todos: ciudadanos y poderes públicos. Por ello, nuestra Constitución, en el art. 43.3, impone a los poderes públicos el deber de facilitar la «adecuada utilización» del ocio.

Los que, en determinadas circunstancias, pueden ser incompatibles con el disfrute del derecho al ocio, por causar molestias a terceros derivadas del ruido, resultan ser derechos fundamentales de primera o segunda generación, lo que implica necesariamente una prioridad a la hora de tutelarlos y preservarlos por parte de los poderes públicos.

Hay precedentes sobre las molestias originadas por las fiestas locales. Así en las demandas contra las fiestas del Carnaval 2007 contra el Ayuntamiento Tenerife y que fue resuelta por la STSJ 14/2007, de 26 de enero de 2007, Islas Canarias, en donde se reconoce el derecho a la celebración de las fiestas locales. Además, muchas fiestas locales son calificadas como parte integrante del patrimonio cultural. La continuidad de la celebración de estas fiestas es un tema de interés general, y esto nadie lo puede negar. Así, el TSJ no se estima procedente la suspensión cautelar del carnaval de 2007, pues de la ponderación de intereses en conflicto que deben efectuarse, han de considerarse como predominantes y de interés general. No se debe olvidar que de lo que se trata es de la suspensión de una de las fiestas de mayor importancia y trascendencia de la ciudad, y que su adopción produciría gran perjuicio a la sociedad. Pero, la administración apelada, deba adoptar medidas con el fin de evitar el exceso de ruido producido por la música o aparatos electrónicos, en la zona centro de la ciudad de modo que en ningún caso pueda superarse los objetivos fijados en la ordenanza municipal para la noche. Por lo que la Administración en la concesión de las autorizaciones a los chiringuitos, kioscos, terrazas de bares, circulación y aparcamiento de vehículos deberá establecer los límites precisos tanto en los decibelios de la música como en su emplazamiento, horarios y demás circunstancias que impidan la tranquilidad y descanso de los vecinos de la zona centro de la capital durante las horas nocturnas. La Administración, «con el fin de proteger y amparar el derecho al descanso y tranquilidad de los vecinos afectados por el ruido, debe adoptar todas aquellas medidas necesarias, llegando incluso al traslado de las actividades nocturnas a zonas no residenciales, con el propósito de proteger los derechos de estos

y dar cumplimiento a la normativa existente sobre ruidos y celebración de espectáculos» (TSJ de Islas Canarias, Santa Cruz de Tenerife, sentencia de 26 de enero de 2007, (RJCA 2007, 185).

En fin, el reconocimiento del derecho a la celebración de las fiestas locales no ha sido obstáculo para que los tribunales reconozcan la prevalencia del derecho al descanso, a la tranquilidad y al disfrute del domicilio, como lugar ajeno a las inmisiones molestas, frente al derecho al ocio y a sus distintas manifestaciones. No se trata de acabar con las fiestas, pero sí de ponerles límites y regularlas, de manera que su ejercicio se efectúe del modo que menos perjudique a terceros (FJ 11 de la SJCM 230/2010).

9.11 El derecho a las fiestas frente al derecho a la salud, descanso e individualidad del domicilio.

El juzgado afirma que la jurisprudencia tutela los derechos de los administrados, y estos pacientemente se ven obligados a soportar la contaminación acústica causada por la celebración de la fiesta. Así la STSJ 1185, Asturias, de 16 de noviembre de 1999 (confirmada por STS de 23 de junio de 2003), declara la superioridad del interés particular, representado por los administrados, y alude concretamente a la salud, al descanso y a la inviolabilidad domiciliaria, frente al general, defendido por la Administración para legitimar la fiesta, y pone de relieve los perjuicios causados al medio ambiente por la reiteración con la que se han producido las infracciones, la ausencia de actuación para combatirlas y la incidencia negativa en el bienestar individual de un grupo de personas a disfrutar de su domicilio sin alterar su paz y tranquilidad. Por tanto, el interés particular no debe ceder ante el general, ya que el acto festivo autorizado por el ayuntamiento puede celebrarse sin causar a los vecinos del lugar otras molestias que las inevitables que deben soportar las relaciones de vecindad. Para ello, el ayuntamiento debería haber ejercido el control adecuado de los niveles de ruido permitidos, para que se hubieran respetado en las sucesivas ediciones teniendo en cuenta todas las circunstancias concurrentes y no solamente la proyección y trascendencia social del mismo, y si no fuera posible el cumplimiento de los límites sonoros como la práctica ha venido a demostrar por el carácter temporal del acto,

buscar un nuevo emplazamiento en la que se pondere el impacto de ruido de las actuaciones que comprende, debido al alto grado de utilización y los ruidos que generan por su naturaleza acústica, con incidencia negativa en la tranquilidad y sosiego de los vecinos afectados, puesto que la autonomía de que goza en el ejercicio de sus competencias está sujeta no solo a límites legales sino de los que derivan de los derechos de aquellas personas a quienes afecte (FJ 11 de la SJCM 230/2010).

9.12 La planificación y la prevención del ruido por parte de los ayuntamientos

El JCAM estima el recurso, si bien parcialmente, pues concluye que los recurrentes no tienen la obligación legal de soportar las actividades desarrolladas tanto en el recinto ferial del Camino de las Huertas, como en el anfiteatro y la explanada del torreón, y deberán trasladarse a un lugar donde no se alteren las condiciones de vida de los vecinos dada su incompatibilidad con los usos propios de las zonas verdes y el carácter residencial del entorno, ya que no es posible adoptar, en dichos eventos medidas eficaces que impidan la contaminación acústica. Estas medidas deben adoptarse en las próximas fiestas, si no es posible que el ayuntamiento traslado a un lugar adecuado los eventos y espectáculos se deberán adoptarse medidas eficaces para que los citados eventos y espectáculos no superen los valores límite de contaminación acústica previstos en las normas de aplicación, y realizarán cuantas mediciones sean precisas al efecto (FJ 12 de la SJCM 230/2010).

En conclusión, el fallo estima en parte el recurso formulado por la Asociación de Vecinos Pozuelo de Alcorcón por la Calidad de Vida y contra el Ruido (POZCAVIR) y, en su virtud se declara que ha de concluirse que los recurrentes no tengan la obligación legal de soportar las actividades desarrolladas tanto en el recinto ferial del Camino de las Huertas, como en el anfiteatro y la explanada del torreón. Dichas actividades deberán trasladarse a un lugar donde no se alteren las condiciones de vida de los ciudadanos dada su incompatibilidad con los usos propios de las zonas verdes y el carácter residencial del entorno, ya que no es posible adoptar medidas que impidan la contaminación acústica. Estas determinaciones deberán ser adoptadas inmediatamente para las próximas fiestas; si el ayuntamiento no pudiese trasladar a un lugar adecuado los eventos y espectáculos, se deberán adoptarse medidas eficaces para evitar que los citados eventos y espectáculos no superen los valores límite de

contaminación acústica previstos en las normas de aplicación, y realizarán cuantas mediciones sean precisas al efecto.

Esta demanda contra el Ayuntamiento de Pozuelo destaca la necesidad de que los PGOU se adapten a la Ley Ruido para proteger a la población frente a la contaminación acústica. Pero, además, es necesario que los propios municipios respeten lo establecido en su propio PGOU y en sus ordenanzas, pues difícilmente se avanzará en la educación ambiental si las propias administraciones no respetan sus propias normas reglamentarias.

La planificación urbanística debe optimizar la calidad acústica de las ciudades. Pero, ello requiere la necesidad de mejorar e incentivar la educación ambiental cívica. Así, las autoridades necesitan elaborar normas más eficaces con la clara voluntad de que se respeten y se cumplan. Las autoridades son un reflejo de la sociedad, y si esta no toma conciencia de los problemas que origina la contaminación acústica, las normas no se respetarán.

CAPÍTULO XII

EL ANÁLISIS DE LAS ORDENANZAS PROPUESTAS (capítulo 3º sobre las ordenanzas)

1. Introducción

1.1. Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona

El pleno del consejo municipal aprobó el 25 de febrero de 2011 el texto de la modificación de la Ordenanza general del medio ambiente y urbano de Barcelona⁴⁰³. En la exposición de motivos se afirma que los fundamentos de la Ordenanza de medio ambiente de Barcelona son diversos⁴⁰⁴. El Ayuntamiento de Barcelona ejerce las competencias otorgadas por:

- la autonomía local reconocida en el art. 140 CE;
- el derecho estatutario por el art. 86 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en adelante EAC;
- lo que se establece la Carta Europea de Autonomía Local;
- la regulación de la contaminación acústica, de acuerdo con la ordenanza del medio ambiente del municipio;
- por los art. 4, 25.2.f), 26.1.d) y 28, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local;
- por los art. 66, 67 y 71 del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril;
- el acuerdo de régimen especial reconocido en el art. 89 de la vigente EAC, que otorga competencias adicionales en el ayuntamiento, también en materia de medio ambiente, a través de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por Ley 22/1998, de 30 de diciembre, en concreto; en los art. 58 y siguientes y en el art. 102, relativo a medio ambiente salud pública, consumo y sanidad.

⁴⁰³ BOPB de 2 de mayo 2011.

⁴⁰⁴ Consulta realizada el 20.03.2019: Ordenanza del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Barcelona, https://ajuntament.barcelona.cat/ordenances/sites/default/files/pdf/medi_ambient_2011_cast.pdf

- la Ley 1/2006, de 13 de marzo, del Régimen Especial del Municipio de Barcelona.
- las prescripciones establecidas en la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.

Entre las finalidades de esta ordenanza está garantizar y proteger la salud y calidad de vida de las personas, la mejora de la calidad acústica, garantizar el acceso a la información ambiental y promover la participación ciudadana en los procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos que incidan directa o indirectamente en el medio ambiente, cuya elaboración y aprobación corresponda al ayuntamiento⁴⁰⁵.

Asimismo, determina que las políticas municipales se basan en los principios de cautela y de acción preventiva, de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en su fuente, y en el principio de quien contamina, paga. Las medidas de protección del medio ambiente se establecen sobre los agentes contaminantes [...] ruidos y vibraciones emitidos, así como sobre las actuaciones públicas o privadas que los generen (art. 2). Todo el mundo tiene derecho a un medio ambiente de calidad, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y la ordenanza. Al mismo tiempo, todos tiene el deber de cumplir las normas contenidas en esta ordenanza y de denunciar los incumplimientos que presencien o de los que tengan un cierto conocimiento. Cualquier persona natural o jurídica podrá denunciar ante el ayuntamiento el incumplimiento de las prescripciones establecidas en esta ordenanza (art. 3). El escrito de denuncia tendrá que contener, junto con los requisitos exigidos por la normativa general para la instancia a la Administración, los datos precisos para facilitar a los servicios municipales que puedan efectuar la correspondiente comprobación. Entre estos datos, se incluirán los necesarios para la identificación de la persona denunciante y también el número de teléfono, con objeto de concertar las

⁴⁰⁵ De acuerdo con los arts. 42.1 y 30, respectivamente, de la Carta Municipal de Barcelona, aprobada por la Ley 22/1998, y con las disposiciones de la Ley Estatal 27/2006, de 18 de julio, por la cual se regulan los Derechos de Acceso a la Información, de Participación pública y de Acceso a la justicia, en materia de medio ambiente que desarrolla el art. 9.2 y 105 de la CE (art. 2 de las disposiciones generales de la ordenanza)⁴⁰⁵.

correspondientes visitas para la valoración en su domicilio, si fuera necesario. «Los resultados de las inspecciones están a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, de acuerdo con lo establecido en la normativa sobre acceso a la información y la participación en medio ambiente»» (art.12).

El objeto del título cuarto de la ordenanza es establecer las normas dirigidas a garantizar la prevención y vigilancia y, en su caso, la corrección y reducción de la contaminación acústica producida por el ruido y las vibraciones, para evitar y reducir los daños y efectos nocivos que se puedan derivar para la salud humana, los bienes, los espacios comunitarios o el medio ambiente; asegurar la debida protección a la población y al medio urbano, así como fijar criterios de buena calidad acústica en la ciudad (art. 1 del capítulo 1 correspondiente al título 4º sobre contaminación acústica).

El título cuarto, dedicado a la contaminación acústica, consta de varios capítulos según el siguiente detalle:

1. Objeto y ámbito de aplicación
2. Gestión ambiental del ruido
3. Niveles de evaluación
4. Ruido Ambiental
5. Ruido interior
6. Ruido de actividades
7. Inspección
8. Régimen sancionador

La ordenanza dictamina que se han de cumplir determinados requerimientos para preservar las condiciones acústicas de las áreas sensibles a la contaminación acústica, en las que se establezcan infraestructuras de transporte viario, ferroviario y marítimo tienen que cumplir determinados requerimientos. Así, los proyectos de estas nuevas infraestructuras de transporte deben ir acompañados de un estudio de impacto acústico. En el caso de que se trate de emisores acústicos que por sus peculiares características técnicas o de explotación, por su singular carácter o por razones de

interés público no se puedan ajustar a los valores límite de inmisión establecidos, tendrán carácter excepcional. Pero, en tal caso, el proyecto de estas actividades se tiene que justificar la excepcionalidad y minimizar el impacto acústico con la aplicación de las mejores técnicas disponibles. En consecuencia, se deberán adoptar medidas para evitar la exposición de las viviendas y las construcciones destinadas a la residencia o la estancia de las personas, como hospitales, centros docentes y otros asimilables (art. 3, del capítulo 4, sobre la evaluación ambiental). Pero más que tomar medidas para evitar la exposición a los ruidos en los edificios sensibles y residenciales, se debería asegurar que se han aplicado todos a los medios técnicos disponibles. Así, se deberá verificar que se han simulado los efectos que determinadas actividades pueden producir sobre el medio ambiente acústico y sobre las construcciones colindantes.

1.2. Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Valencia

La ordenanza municipal de protección contra la contaminación acústica de Valencia, aprobada el 30 de mayo de 2008, y modificada por Sentencia nº 39/2011, de 21 enero 2011, de secc. 1ª, sala C-A, TSJCV, tiene por objeto, «prevenir, vigilar, y corregir la contaminación acústica en sus manifestaciones más representativas (ruidos y vibraciones), en el ámbito territorial del municipio de Valencia, para proteger la salud de sus ciudadanos y mejorar la calidad de su medio ambiente». La ordenanza se aprueba en virtud de la competencia municipal en materia de protección de medio ambiente⁴⁰⁶. Si comparamos el objeto con lo establecido por la Ley del Ruido y por la Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Valencia, vemos que en esta última se sustituye el concepto «reducir por corregir», que alude a

⁴⁰⁶ De conformidad con lo dispuesto en:

- el art. 25.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en los términos de la legislación del estado;
- la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido;
- la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica;
- el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen normas de prevención y corrección de la contaminación acústica, en relación con las actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios;
- el Decreto 104/2006, de 14 de julio, del Consell, de planificación y gestión en materia de contaminación acústica;
- el Real Decreto 1367/2007 por el que se desarrolla la Ley 37/2003 del Ruido en lo referente a zonificación, objetivos de calidad y emisiones acústicas;

la necesidad de restablecer el medio ambiente e implica volver al estado anterior para evitar así los niveles de contaminación generados (principio de corrección).

Esta ordenanza dispone con relación a la planificación urbanística y la contaminación acústica que en los instrumentos de planeamiento deberán contemplarse la información y las propuestas contenidas en los planes acústicos municipales. Cuando no existan planes acústicos, los instrumentos de planeamiento urbanístico incorporarán un estudio acústico en su ámbito de ordenación. El estudio acústico debe utilizar modelos matemáticos predictivos que permitan evaluar su impacto acústico y adoptar las medidas adecuadas para su reducción. La ordenación del suelo debe de considerar los efectos que los ruidos generados por las distintas actividades y sus consecuencias. Con objeto de evitar el impacto que el ruido pueda tener sobre otros usos del suelo se adoptarán medidas para eliminar las posibles molestias, tales como restringir aquellas actividades generadoras de ruidos y que produzcan molestias a los vecinos (art. 11).

1.3. Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Protección, Ruido y Vibraciones de Sevilla

La Ordenanza Municipal de Protección Ambiental en materia de Ruidos y Vibraciones se publicó el 13 de septiembre de 2013⁴⁰⁷. En cuanto al ámbito de aplicación la ordenanza dispone de actuaciones sobre:

- los emisores acústicos públicos o privados;
- el emisor acústico, cualquier actuación, actividad, construcción, instalación, elemento, medio, máquina, infraestructura, vehículo, aparato, unidad técnica, equipo, acto, celebración, comportamiento, desarrollo o acción susceptible de generar contaminación acústica por ruido o vibraciones;
- la edificación en su calidad de receptores acústicos, dentro de las competencias y término municipal;

⁴⁰⁷ El Boletín Oficial de la provincia de Sevilla núm. 251.

- las actividades domésticas o relaciones de vecindad, siempre y cuando excedan los límites tolerables de conformidad con los usos locales tal como se fijan en esta norma (art. 2).

Los ayuntamientos deberán asegurar la adopción de las medidas más adecuadas para la prevención de la contaminación acústica, en particular las tecnologías que tengan menor incidencia acústica, de entre las mejores técnicas disponibles. Para valorar las tecnologías menos contaminantes se tendrán en cuenta las condiciones técnicas y económicas viables del emisor acústico correspondiente (art. 3.1 b).

Asimismo, la norma dispone que el ayuntamiento podrá revisar el contenido de las autorizaciones, licencias y los instrumentos de control municipal sin que la revisión genere derecho indemnizatorio alguno. De esta manera, estos instrumentos podrán adaptarse a la normativa sectorial vigente para reducir, en su caso, los niveles de contaminación acústica (art. 3.1 c). En esta línea Jesús Jordano Fraga afirma que «las licencias u otras figuras de intervención están concebidas como un acto de condición que podrán revisarse por las Administraciones públicas competentes y la revisión no entraña un derecho indemnizatorio» (art. 18.3 de la Ley del Ruido)⁴⁰⁸. Así, las licencias no otorgan un derecho a contaminar y, en consecuencia, están sometidas a lo que determine, en cada momento, la legislación ambiental. La revocación de la autorización concedería el derecho a indemnizar en el supuesto caso de que estuviera motivada por un cambio de criterios, pero «las autorizaciones podrán ser revocadas unilateralmente por la Administración en cualquier momento, sin derecho a indemnización, cuando resulten incompatibles con la normativa aprobada con posterioridad, produzcan daños en el dominio público o el medio ambiente, impidan su utilización»⁴⁰⁹.

También, la ordenanza puede «restringir determinados usos o actividades de ocio en la vía pública cuando generen niveles de ruido que impidan el descanso de los ciudadanos, teniendo en cuenta los usos y costumbres locales» (art. 3.1 g).

⁴⁰⁸ Jesús Jordano Fraga, «Entidades locales y contaminación acústica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n° 38, septiembre – diciembre 2017.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

Además, corresponde al ayuntamiento de Sevilla la elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido, y los planes de acción, en materia de contaminación acústica (art 3.2 c y d).

El fenómeno del botellón ha generado mucha inquietud social por «la trascendencia social de las costumbres contemporáneas de los jóvenes urbanos, en materia de diversión colectiva con consecuencias, vecinos de estas zonas o de la ciudadanía en general»⁴¹⁰. Los locales de ocio que no respetan los requisitos para ejercer estas actividades es otra fuente de problemas acústicos. Así en la STSJA 14646/2001, de 22 octubre 2001, el titular de una discoteca recurre la sanción de 150 000 pesetas y la clausura del local por 6 meses como responsable de una infracción grave y por no haberse adaptado a los requerimientos y, además, permanecía abierto. La guardia civil comprobó que había 100 personas tomando copas a pesar de que el local tenía orden de cierre y de las múltiples quejas de los vecinos. La sentencia desestimó el recurso presentado por el titular de la discoteca y comunicó a las partes la improcedencia del recurso de casación.

⁴¹⁰ Ramón Martín Mateo, *Tratado de Derecho Ambiental*, tomo IV, Madrid: Edisofer, 2003

1.4. Ordenanza Municipal para la protección contra ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza

Los municipios han ejercido las funciones que sobre la contaminación acústica que les atribuye la legislación de régimen local, y han asumido la defensa de los derechos constitucionales, frente a las agresiones por ruido y vibraciones.

Los ayuntamientos pioneros, en la aprobación de la ordenanza frente a la contaminación acústica, fueron los de Barcelona, Madrid y Zaragoza en 1986. Tras la amplia experiencia acumulada, el ayuntamiento de Zaragoza aprobó una nueva ordenanza el 31 de octubre de 2001⁴¹¹, y «quiso dotarse de medidas eficaces, proporcionadas y congruentes, para proteger a los ciudadanos frente a la contaminación acústica, en el marco de los principios fijados por la Unión Europea en el V Programa de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible en el que se plantea como objetivo que “nadie debe estar expuesto a niveles de ruido tales que pongan en peligro su salud y calidad de vida”»⁴¹².

Esta ordenanza tiene su fundamento legal en:

- la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local;
- el Real Decreto Legislativo 781/1996, de 18 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local;
- la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, y Legislación Sectorial;
- lo dispuesto en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad;
- la Ley 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana (modificada por la Ley 10/1999, de 21 de abril);
- el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; y en el Real Decreto

⁴¹¹ Publicada en el Boletín Provincial de Zaragoza, núm. 280, de 5 de diciembre 2001

⁴¹² Introducción de la Ordenanza Municipal para la protección contra ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza.

2816/1982, de 27 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Están comprendidos en el ámbito de esta ordenanza «todas las instalaciones, aparatos, construcciones, obras, vehículos, medios de transporte y, en general, todas las actividades, actos y comportamientos que produzcan ruidos y vibraciones que puedan ocasionar molestias al vecindario o que modifiquen el estado natural del ambiente circundante, cualquiera que sea su titular, promotor o responsable y lugar público o privado en el que esté situado dentro del término municipal de Zaragoza» (art. 2).

Lo dispuesto en esta ordenanza será exigible en «las condiciones a imponer a las licencias urbanísticas, de instalación, de apertura y de puesta en funcionamiento o cualquier otra autorización previa para toda clase de construcciones, demoliciones, obras en la vía pública e instalaciones industriales, comerciales, recreativas, musicales, espectáculos y de servicios, y cuantos usos se relacionan en las normas del PGOU de Zaragoza, así como su ampliación o reforma, y a las actividades e instalaciones que se encuentren en funcionamiento, ejercicio o uso, con anterioridad a su entrada en vigor, ya sean públicas o privadas (art. 3).

1.5. Ordenanza Municipal para la Prevención y Control del Ruido y Vibraciones del Municipio de Málaga

La Ordenanza Municipal para la Prevención y Control de Ruidos y Vibraciones se publicó el 19 de marzo de 2019⁴¹³.

Las actividades de ocio y restauración son uno de los problemas medioambientales de mayor importancia en la ciudad de Málaga por el ruido que lleva asociado. Se trata de un problema cuya gestión es compleja, pues está muy ligado a

⁴¹³ Boletín Oficial de la Provincia de Málaga nº 94, de 19 de mayo de 2009

la ciudad, sus ciudadanos, y está estrechamente unido al desarrollo económico del municipio⁴¹⁴.

El objeto de esta norma es regular la protección del medio ambiente urbano frente a los ruidos y vibraciones que impliquen molestia, riesgo, daño para las personas o bienes de cualquier naturaleza. Persigue los siguientes objetivos:

- a) preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente acústico en la ciudad de Málaga;
- b) proteger la salud de las personas y el derecho a la intimidad.

Así, la política medioambiental del Ayuntamiento tiene por objeto conseguir un nivel elevado de protección frente al ruido y las vibraciones. Esta política se basa en la aplicación de los principios de precaución y acción preventiva, en el principio de corrección de los daños al medio ambiente, preferentemente en el origen, y en el principio general de quien contamina paga las consecuencias del daño producido. (art. 1).

1.6. Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

La Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruido y Vibraciones, aprobada por la Comisión del Pleno y Sostenibilidad, Urbanismo y Asuntos Generales del Ayuntamiento de Murcia, en sesión de 24 de junio de noviembre de 2014⁴¹⁵.

En la exposición de motivos se afirma que la tipificación de infracciones y sanciones se acomete bajo la preceptiva reserva de ley, y añade que «la atribución de la potestad sancionadora recae, como principio general, preferentemente sobre las

⁴¹⁴ Consulta realizada el 28.05.2019: *Monitoreado del Ruido de Málaga* (febrero 2016), estudio realizado por la Universidad Politécnica de Madrid:
<http://www.malaga.eu/recursos/ambiente/ruidos/anexoredruido.pdf>

⁴¹⁵ Publicada en el BORM, nº 282, de 9 de diciembre de 2014

autoridades locales, más próximas al fenómeno de la contaminación acústica generada».

Así, el preámbulo de la ordenanza llega a la conclusión «que la ley estatal del ruido habilita a los ayuntamientos para aprobar ordenanzas sobre contaminación acústica, y les reconoce su potestad sancionadora para la tipificación de infracciones y sanciones en la referida ley, incluyendo, los incumplimientos en cuestiones de tipo acústico que se produzcan con ocasión de la realización de actividades sujetas a alguna figura de intervención administrativa».

Además, la Región de Murcia no tiene una normativa autonómica específica sobre el ruido. Tan solo la Ley 4/2009, de 14 de mayo, de Protección Ambiental Integrada señala que «corresponde a las entidades locales ejercer aquellas competencias que tengan atribuidas en virtud de su legislación específica, de la presente ley y de las normas vigentes en materia de contaminación ambiental» (art. 4 Ley 4/2009).

Asimismo, a las entidades locales les corresponde, en el marco de la legislación estatal y autonómica, adoptar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente de ruidos y vibraciones. Para poder controlar la incidencia ambiental de las actividades que corresponde a las entidades locales (art. 4 Ley 4/2009):

- a) la aprobación de ordenanzas de protección en las materias a que se citan en el párrafo anterior, y la regulación de los emplazamientos, distancias mínimas y demás requisitos exigibles a las actividades que pueden producir riesgos o daños al medio ambiente o la seguridad y salud de las personas;
- b) el control preventivo de las actividades mediante el otorgamiento de la licencia de actividad y la participación en los procedimientos de autorización ambiental autonómica;
- c) la vigilancia e inspección ambiental, el restablecimiento de la legalidad ambiental y la imposición de sanciones ambientales en materias de su competencia.

Así, los ayuntamientos, en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, llevarán una adecuada distribución de los usos del suelo para impedir riesgos o daños al medio ambiente y la salud de las personas, y evitarán de manera especial las potenciales molestias que puedan ocasionarse a los vecinos de los establecimientos o lugares en que se ejerzan actividades económicas (art 4 Ley 4/2009).

El ayuntamiento tiene atribuida la potestad reglamentaria en materias de su competencia, según el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, siendo competencia municipal el medio ambiente urbano en virtud de los art. 25.2.b) y 26.1.d) de la referida Ley de Bases, según la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, una de cuyas manifestaciones es la protección contra la contaminación acústica.

La ordenanza pretende lograr la conciliación entre el descanso de los vecinos, un ambiente acústico de calidad y el desarrollo de actividades susceptibles de producir ruido en la ciudad. Así pues, «el objetivo primordial consiste en la realización de medidas de intervención municipal no sancionadoras dirigidas a subsanar y corregir las deficiencias que puedan darse en el desarrollo de las actividades, permitiendo que estas se adecúen a la normativa vigente en su funcionamiento, y se haga viable un óptimo desarrollo económico de la ciudad, sin menoscabar la tranquilidad de los ciudadanos afectados» (preámbulo).

La norma establece el marco jurídico mínimo, que se aplicará en aquellos casos en que se tenga que intervenir y evitar la exposición de la población al ruido y la corrección de los niveles sonoros ambientales altos, en las zonas de protección acústica especial (ZPAE), a través de las siguientes medidas:

- los planes zonales de acción que se plasmarán en medidas específicas;
- la lucha contra el ruido procedente del tráfico;
- los requisitos para actividades de ocio nocturno;
- un calendario para la realización de los estudios necesarios para la elaboración de los mapas de ruido de ocio, que sirven de base para la elaboración de los planes zonales específicos.

La regulación de la lucha contra la contaminación acústica debe abarcar todos los aspectos del problema, para proteger a la población de los diferentes emisores acústicos, gracias a la:

- prevención, vigilancia y control a través de los instrumentos de evaluación;
- gestión del ruido ambiental;
- actuación administrativa de inspección y disciplina.

En cualquier caso, el ayuntamiento debe dotarse de mecanismos eficaces para preservar los niveles sonoros ambientales que sean aceptables, e intervenir frente a los emisores que puedan causar la contaminación acústica.

El Ayuntamiento de Murcia regula las molestias por ruidos derivados del comportamiento vecinal y de los usuarios de la vía pública, tanto en el interior del domicilio como en el ambiente exterior, que tratan de garantizar una buena convivencia ciudadana. Esta norma pretende actuar con más eficacia en la esfera de las relaciones vecinales, que al no estar sujeta a control mediante licencias o autorizaciones, como en el caso de las actividades, pueden suponer una producción de ruido que impida a los vecinos afectados el ejercicio del derecho a la intimidad personal y familiar.

1.7. Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Palma de Mallorca

La Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones fue aprobada por acuerdo del día 19 de diciembre de 2013⁴¹⁶.

En el preámbulo de la ordenanza se afirma que «el ruido es una de las principales causas de preocupación ciudadana, puesto que incide en la calidad de vida de las personas y, además, puede provocar efectos nocivos en la salud y en el comportamiento tanto individual y social».

⁴¹⁶ Publicada en el BOIB núm. 4, del 9 de enero de 2014.

El ayuntamiento es «consciente de la necesidad de conciliar el desarrollo económico y la naturaleza turística del municipio, con el derecho de los vecinos y visitantes a descansar y a tener una vida tranquila». Esta idea de equilibrio está de manera implícita, en las ordenanzas municipales, pero debería de venir acompañada por actuaciones en la protección de la calidad de vida y en un uso del suelo selectivo en función de la sensibilidad acústica de la zona. A mi modo de ver, cuando se declara una zona acústicamente saturada es por que previamente no se han hecho bien los deberes.

El Estatuto de Autonomía, dedica el art. 23 al medio ambiente, y, reconoce el derecho a disfrutar «de una vida y un medio ambiente seguros y sanos», y establece que los poderes públicos tienen que velar «por la defensa y la protección de la naturaleza, del territorio, del medio ambiente y del paisaje», y que se han de establecer «políticas de gestión, ordenación y mejora de su calidad, armonizándolas con las transformaciones que se producen en la evolución social, económica y ambiental. La Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la Contaminación Acústica de las Islas Baleares, en el art. 6, puntos 2 y 3, establece las competencias de las administraciones locales en esta materia.

La norma establece la figura jurídica de la acción pública. Así, «las personas físicas o jurídicas pueden denunciar ante el ayuntamiento cualquier actuación pública o privada que cause molestias, riesgo o daño para las personas, o los bienes de cualquier naturaleza de manera que incumplan las normas de protección acústica que establece la ordenanza» (art. 3).

La ordenanza define la contaminación acústica como «la presencia en el ambiente de ruido o de vibraciones, sea cual sea el emisor acústico que los origina, que provoca molestia, riesgo o daño para las personas, para el desarrollo de sus actividades o para los bienes de cualquier naturaleza, o que causan efectos significativos sobre el medio ambiente» (art. 5 h).

El índice de ruido o acústico se define como «magnitud física que expresa la contaminación acústica y que tiene relación con los efectos nocivos que produce»

(art. 5 L). El nivel de molestia se define como «el grado de perturbación que provoca el ruido o las vibraciones a la población, determinado mediante encuestas sobre el terreno» (art. 5 w).

1.8. Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Las Palmas de Gran Canaria

La Ordenanza para la Protección del Medio Ambiente frente a Ruidos y Vibraciones del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria regula las actividades de los ciudadanos y de la Administración para la protección del medio ambiente contra las perturbaciones producidas por ruidos y vibraciones⁴¹⁷. Considera los ruidos y vibraciones como una forma de energía contaminante del medio ambiente atmosférico (art. 1).

Así mismo, la ordenanza afirma que sus normas serán exigibles a través de los correspondientes sistemas de licencia o autorizaciones municipales para toda clase de edificaciones, obras en la vía pública o instalaciones industriales, comerciales y de servicios, así como para su ampliación, reforma o demolición, que se proyecten, ejecuten o realicen a partir de la vigencia de la ordenanza (art. 5). Es decir, se compromete a actuar frente al ruido y las vibraciones mediante las diferentes formas de planificación urbanística, y a través de las licencias de edificación, instalaciones industriales, comerciales y de servicios.

⁴¹⁷ Publicada en el Boletín Oficial de las Palmas, núm. 96, el lunes 12 de agosto 2002.

1.9. Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao

La Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao destaca la importancia de la participación ciudadana, instrumentalizada a través del Consejo Sectorial de Medio Ambiente (o Consejo Verde), y de los principios relativos de la sensibilización ambiental como medida de prevención de los daños medio ambientales⁴¹⁸. En el capítulo IV, se desarrolla la normativa sobre la contaminación acústica y vibraciones, cuyo objetivo es la calidad ambiental en materia de contaminación acústica. Para ello, se establecen medidas preventivas y correctoras, los procedimientos de medida, así como medidas cautelares cuando los costos son razonables y proporcionales al fin perseguido (art.79).

La ordenanza considera el concepto de los ruidos gratuitos o fácilmente evitables. Cuando, a juicio razonado de la inspección de medio ambiente exista un ruido gratuito o fácilmente evitable, se podrán adoptar las medidas precisas para que cese o disminuya el ruido, independientemente de que se cumplan los límites sonoros (art. 85)^{419,420}.

Mediante autorización especial, con carácter temporal y en determinadas zonas, la autoridad municipal podrá eximir del cumplimiento de los límites sonoros máximos fijados para actos de carácter oficial, cultural y religioso entre otros; también para trabajos de carácter temporal y cuando existan razones de urgencia, peligrosidad o interés general. Pero no podrá autorizarse la utilización de dispositivos sonoros con fines propagandísticos, de distracción y análogos, salvo supuestos de alarma o urgencia y razones de interés general o de especial significación ciudadana (art. 86).

⁴¹⁸ Publicada en el Boletín Oficial de Bilbao, núm. 111, de 10 de junio del 2000.

⁴¹⁹ Lorenzo Martín Retortillo-Baquer «Tres sentencias interesantes sobre el ruido (sala Contencioso-Administrativo de Santander), R.V.A.P, núm. 4, 1995.

1.10. Ordenanza Municipal sobre Protección contra el Ruido y Vibraciones del Ayuntamiento de Alicante

La Ordenanza comienza diciendo que en las actuaciones urbanísticas y en la organización de todo tipo de actividades y servicios, se tendrá en cuenta los criterios establecidos en esta ordenanza, sobre ruidos y vibraciones, con el fin de alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

Para ello concreta sus actuaciones principalmente en (art. 1):

- 1.- La determinación de las condiciones acústicas de edificios y locales, en los procedimientos de concesión de licencias de obra y apertura.
- 2.- El control de la emisión de ruidos de los vehículos.
- 3.- La regulación de actividades ruidosas en la vía pública.
- 4.- El comportamiento ciudadano en la convivencia diaria.

2. Los diferentes aspectos de la protección frente a la contaminación acústica

2.1. La información al ciudadano

— Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona

En cuanto a la información al ciudadano, es destacable la puesta en marcha de una *web* que aporta datos del mapa de capacidad acústica, en un determinado número, de una calle de la ciudad de Barcelona. El dato que aporta corresponde a la zona del mapa y los niveles contaminación en los periodos de día, tarde y noche en dB(A), y con la referencia de los distintos niveles de sensibilidad⁴²¹. Esta iniciativa contribuye a la transparencia, ya que informa de manera gráfica y clara a los ciudadanos sobre la

⁴²¹ http://w20.bcn.cat/WebMapaAcustic/mapa_soroll.aspx.

contaminación acústica, y sobre cómo afecta a las diferentes calles de la ciudad y a su entorno más próximo.

— Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

La norma establece el deber de informar a los ciudadanos sobre la contaminación acústica, los mapas de ruido y los planes de acción, en el ámbito de sus competencias (art.6).

— Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao

Cualquier persona física o jurídica podrá acceder, previa solicitud y sin necesidad de probar un interés determinado, a toda aquella información que, sobre medio ambiente, obre en poder de cualquier departamento municipal. De tal modo, se garantiza la confidencialidad de la identidad del solicitante (art. 6).

En el ámbito municipal, la información se referirá a:

- a) el estado actual de las aguas, «el aire», el suelo y la tierra, la fauna, la flora y las especies naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos;
- b) a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental.

Solo podrá denegarse el acceso a la información en aquellos supuestos recogidos por la legislación vigente.

2.2. La sensibilización y educación ambiental

— Ordenanza Municipal para la Protección contra Ruidos y Vibraciones en el término municipal de Zaragoza

La norma incide en la conciencia cívica, a través de la información. Así, afirma que el ayuntamiento difundirá los mapas de ruido de la ciudad en los tres meses siguientes a su aprobación. Además, «el ayuntamiento realizará campañas informativas dirigidas a la población escolar, especialmente a los jóvenes, y campañas de sensibilización para la población en general, encaminadas a la concienciación del problema de ruido en la vida diaria y dirigido a desarrollar una nueva cultura en relación» con la educación ambiental (art. 49). La norma debe apoyarse en la cultura del silencio para conseguir modificar, de forma efectiva, las conductas para reducir las emisiones acústicas.

Así mismo, «los promotores y/o constructores de viviendas están obligados a informar a los compradores, por escrito, de las características acústicas de las viviendas o urbanización tanto en el ámbito externo como interno» de estas (art. 49). Este es un aspecto interesante que tendrá una repercusión sobre los precios de coste y la venta de las viviendas afectadas por la contaminación acústica, pero también garantizará el derecho del adquirente a conocer los problemas acústicos de la vivienda antes de su adquisición.

— Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

Esta norma tiene una especial referencia a la educación y sensibilización contra el ruido, para ello promoverá actuaciones y colaborará con las autoridades competentes en materia educativa y sanitaria, para un mejor conocimiento de los problemas derivados del ruido y una mejor prevención de estos. Asimismo, el ayuntamiento realizará y promoverá campañas de sensibilización contra el ruido, especialmente en las áreas del municipio que incumplan los objetivos de calidad acústica (art.7).

— Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de d Bilbao

La ordenanza dispone que el ayuntamiento desarrollará un plan para la sensibilización, implicación y educación ambiental de la ciudadanía, con programas específicos para difundir conocimientos, información, actitudes y conductas responsables con el entorno.

La gestión medioambiental contemplará, en todo caso, la información, la sensibilización y la educación ambiental como elementos necesarios de la misma y favorecerá su conocimiento por parte de la población del municipio.

Así mismo, se crearán infraestructuras y recursos que faciliten estos objetivos (art. 5).

2.3. El comportamiento cívico

— Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona

El comportamiento de los ciudadanos en la vía pública, en zonas concurridas y en los vehículos de servicio público tiene que mantenerse dentro de los límites de la buena convivencia ciudadana. Especialmente, y a menos que se disponga de la correspondiente autorización municipal, está prohibido perturbar el descanso y la tranquilidad de los vecinos y peatones mediante lo siguiente: funcionamiento de aparatos de televisión, radio, musicales u otros aparatos sonoros, cantos, gritos, peleas o cualquier otro acto molesto (art. 7 del capítulo 4º).

— Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Valencia

La prevención es un elemento fundamental para lograr una calidad acústica saludable en las ciudades. La determinación de los usos del suelo es un componente básico para una eficiente ordenación de la ciudad, pero no podemos olvidar que el factor humano es siempre el causante del ruido de manera directa e indirecta.

La ordenanza afirma que «la producción de ruidos y vibraciones por encima de los límites que exige la convivencia urbana o la presente ordenanza no tendrán la consideración de actividades domésticas o comportamientos vecinales tolerables» (art 13).

La conducta humana está en el origen de la contaminación acústica. En esta línea de razonamiento, la ordenanza dictamina que la producción de ruidos y vibraciones por encima de los límites que exige la buena convivencia urbana y la ordenanza no son actos tolerables. Así, los programas que motiven comportamientos personales y sociales que puedan modificar conductas facilitarán, en buena parte, la solución de estos problemas que afectan a los derechos humanos.

— La ordenanza para la protección contra ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza

La ordenanza regula el comportamiento ciudadano. Los preceptos se refieren a ruidos producidos, especialmente en horarios de descanso nocturno, tales como: tono excesivo de voz humana o la actividad directa de las personas, sonidos de animales domésticos; aparatos o instrumentos musicales; aparatos electrodomésticos o aire acondicionado. Queda prohibido cantar, gritar, vociferar a cualquiera hora del día y de la noche (arts. 18, 19 y 20).

— Ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

El comportamiento de los ciudadanos es objeto de regulación en buena parte de las ordenanzas. En este sentido, la ordenanza afirma que la producción de ruidos y vibraciones en la vía pública, en las zonas concurridas o en el interior de los edificios, no podrá superar, tanto de día como de noche, los límites establecidos para garantizar una correcta convivencia ciudadana. Se tendrá especial cuidado en no sobrepasar dichos niveles, tanto en el interior de las casas como fuera de estas, durante el periodo comprendido entre las 10.00 de la noche y las 08.00 de la mañana (art. 37).

— Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

Como venimos sosteniendo, el origen de la contaminación acústica es consecuencia de la actividad humana; por tanto, el desarrollo de la empatía y la buena educación son elementos fundamentales para poder reconducir este problema. Así, la norma dictamina que «el comportamiento de los ciudadanos en el medio ambiente exterior deberá mantenerse dentro de los límites de la buena convivencia ciudadana, sin que se produzcan ruidos que perturben el descanso, ni se perturbe la tranquilidad de los vecinos y viandantes. Se considerarán conductas no tolerables el gritar, vociferar, elevar el tono de voz o tener en funcionamiento equipos de reproducción sonora a volumen elevado, en especial, en horario nocturno, y en particular, en las áreas de uso predominante residencial, sanitario, docente y cultural» (art. 56). Así mismo, «el comportamiento en el interior de las viviendas o locales particulares deberá mantenerse dentro de los límites tolerables de la buena convivencia vecinal, sin que se produzcan ruidos que perturben el descanso y tranquilidad de los vecinos, o impidan el normal desenvolvimiento de las actividades propias del local o vivienda receptor, y se respeten los valores máximos de transmisión» (art. 59).

—Ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

El comportamiento de los ciudadanos es objeto de regulación en buena parte de las ordenanzas. En este sentido, la ordenanza afirma que la producción de ruidos y vibraciones en la vía pública, en las zonas concurridas o en el interior de los edificios, no podrá superar, tanto de día como de noche, los límites establecidos para garantizar una correcta convivencia ciudadana. Se tendrá especial cuidado en no sobrepasar dichos niveles, tanto en el interior de las casas y como fuera de éstas, durante el periodo comprendido entre las 10.00 de la noche y las 08.00 de la mañana (art. 37).

2.4. El concepto de confort acústico

— Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao

El objeto del capítulo IV es establecer los criterios de calidad ambiental en el ruido y en las vibraciones, fijando los valores límites, las medidas preventivas y correctoras, los procedimientos de medida, así como las medidas cautelares que procedan.

El confort acústico trata sobre cómo generar el menor ruido posible en las fuentes de emisión o, en su caso, disminuir su transmisión teniendo en cuenta los procesos productivos y las tecnologías más avanzadas en los sistemas de aislamiento. El concepto de «confort», referido a la contaminación acústica, expresa la idea de que al receptor llegue la menor cantidad posible de energía sonora. Los límites permitidos, u objetivos acústicos solo podrán producirse en situaciones extremas; como aparecen y están reflejados en el art. 88. Estos datos los veremos en el apartado de objetivos de ruido de las ordenanzas como objeto de estudio.

Además, se considera el concepto de los ruidos gratuitos o fácilmente evitables. Cuando, a juicio razonado de la inspección de medio ambiente exista un ruido gratuito o fácilmente evitable, se podrán adoptar las medidas precisas para que

cese o disminuya el ruido, independientemente de que se cumplan los límites sonoros (art. 85)^{422,423}.

Mediante autorización especial, con carácter temporal y en determinadas zonas, la autoridad municipal podrá eximir del cumplimiento de los límites sonoros máximos fijados para actos de carácter oficial, cultural y religioso, entre otros; también para trabajos de carácter temporal, y cuando existan razones de urgencia, peligrosidad o interés general. Pero no podrá autorizarse la utilización de dispositivos sonoros con fines propagandísticos, de distracción y análogos, salvo supuestos de alarma o urgencia, y por razones de interés general o de especial significación ciudadana (art. 86).

⁴²² Lorenzo Martín Retortillo-Baquer «Tres sentencias interesantes sobre el ruido (Sala Contencioso-Administrativo de Santander), R.V.A.P, núm. 4, 1995.

⁴²³ Lorenzo Martín Retortillo-Baquer «Los ruidos evitables (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988)», Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 238, 1988, pág. 1275-1282.

3. La planificación urbanística

3.1. El planeamiento urbano y la incidencia del tráfico

— Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Valencia

La prevención es un factor determinante para que los ciudadanos puedan disfrutar de una mayor calidad acústica en las ciudades. Así, la ordenanza determina que «en los trabajos de planeamiento urbano deberá contemplarse la incidencia del tráfico en cuanto a ruidos y vibraciones, para que las soluciones y/o planificaciones adoptadas proporcionen el nivel más elevado de calidad de vida. Con el fin de proteger debidamente la calidad ambiental del municipio, se podrán delimitar zonas o vías en las que, de forma permanente o a determinadas horas de la noche, quede prohibida la circulación de vehículos o con posibles restricciones de velocidad. Así mismo, podrán adoptarse cuantas medidas de gestión de tráfico se estimen oportunas» (art. 35). En este punto, la ordenanza considera que, en el planeamiento urbano, para mantener o mejorar la calidad acústica de la ciudad se pueden aplicar restricciones del tráfico rodado en la ciudad para corregir, así, las molestias a los ciudadanos. Nos encontramos, de esta manera, en una aplicación del principio de corrección ambiental, a través del planeamiento urbano.

La Ley del Ruido considera la prevención un factor determinante en la lucha contra el ruido, y dispone, asimismo, que les corresponde a los ayuntamientos adaptar las ordenanzas y la planificación urbanística a este objeto (arts. 1 y 6 de la Ley del Ruido).

En el preámbulo de la Ley 7/2002 de Protección contra la Contaminación Acústica de la Comunidad Valenciana se afirma que el desarrollo económico ha contribuido a elevar el nivel de vida de los ciudadanos; no obstante, se reconoce que dicho desarrollo ha aumentado la contaminación acústica, lo que constituye una clara manifestación de una baja calidad del nivel de vida. Asimismo, se manifiesta que el ruido por su naturaleza es un problema local y, por tanto, las actuaciones municipales deben desarrollar las disposiciones necesarias de acuerdo con la Ley y

sus desarrollos reglamentarios por medio de las ordenanzas municipales de protección frente a la contaminación acústica (art. 5).

Entre los principios de actuación pública que propone la Comunidad Valenciana se considera el fomento del uso de maquinarias, instalaciones y aparatos que generen el menor impacto acústico, mediante el empleo de la mejor técnica disponible y económicamente viable. Además, se realizará y aplicará una planificación racional para ordenar las áreas que requieran una especial protección por la sensibilidad acústica de los usos que en ella se desarrollan (art. 6). En contraposición, se considerarán las áreas que puedan estar sujetas a una mayor intensidad sonora por las actividades que ellas se puedan realizar.

Los instrumentos de planificación y gestión acústica vinculan a todas las administraciones públicas son (art. 17):

- a) planes acústicos de acción autonómica;
- b) planes acústicos municipales;
- c) ordenanzas municipales;
- d) declaración de zonas acústicamente saturadas.

3.2. El planeamiento urbano y la organización de actividades y servicios

— Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Palma de Mallorca

La determinación de los usos del suelo es la causa de los problemas de la contaminación acústica. Pues bien, esta ordenanza dictamina que se tiene que garantizar la disminución de los niveles sonoros ambientales siempre que sea posible, en la ejecución de las tareas de planeamiento urbano y en la organización de las actividades y en los servicios que comportan las actuaciones municipales. Entre otros, en los ámbitos siguientes (art. 9):

- «a) el planeamiento urbanístico en general;
- b) la planificación y el proyecto de vías de circulación;
- c) la organización del tráfico en general;
- d) los transportes colectivos urbanos;
- e) la recogida de basura y la limpieza de las vías y los espacios públicos;
- f) la ubicación de centros docentes, sanitarios, lugares de residencia establecidos que el Ayuntamiento considere de especial protección acústica;
- g) la consideración del impacto acústico en la concesión de licencias de obras y de actividades;
- h) la regulación y el control periódico de cualquier actividad privada, comercial o lúdica en vías públicas o espacios de concurrencia pública».

La ordenanza establece que en todas las actuaciones municipales que se deriven de los mapas de ruido se deben concretar en un plan acústico de acción municipal. El plan debe incluir aspectos referidos a la aplicación del principio de prevención, el control y la corrección de la contaminación acústica, así como a las actuaciones de concienciación e información sobre la incidencia de este tipo de contaminación tanto para residentes como para visitantes. La determinación de los objetivos de calidad acústica estará asociados a los índices de emisión e inmisión de ruido y vibraciones, teniendo en cuenta el mapa de ruido elaborado. En este sentido, el plan debe estar dotado de determinados requisitos, como especificar la duración, el procedimiento de revisión y los mecanismos de financiación para asegurar la capacidad de aplicación y la viabilidad del plan (art. 12).

La planificación acústica tiene identificar los problemas y, por otra, establecer medidas preventivas y correctoras necesarias para mantener los niveles de ruido por debajo del objetivo previsto (art. 15 de la Ley 1/2007, de 16 de marzo, contra la Contaminación Acústica de las Islas Baleares). Así, los planes acústicos municipales tienen por objeto identificar las áreas acústicas en función del uso actual o previsto y la adopción de las medidas que permitan la progresiva reducción de los niveles sonoros por debajo de los niveles máximos establecidos (art. 23 de la Ley 1/2007).

La norma autonómica contra la contaminación acústica de la Comunidad de Islas Baleares determina un contenido mínimo de los planes acústicos municipales (art. 24 de la Ley 1/2007), que está constituido por:

- los mapas de ruido que contengan una representación gráfica de los niveles significativos de ruido ambiental en los territorios comprendidos y tomados en diferentes periodos de tiempo;
 - la ordenación de las actividades generadoras de ruido en el ámbito del plan;
 - la regulación del tráfico rodado;
 - los programas de minimización de las emisiones y transmisión de ruidos;
 - el establecimiento de control del ruido a través de agentes capacitados técnicamente;
 - otras medidas necesarias para reducir los niveles de ruido.
-
- Ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

En cuanto a los criterios de prevención, de planeamiento urbano y de organización de todo tipo de actividades y servicios, «deberá contemplarse la incidencia de los ruidos y vibraciones para que las soluciones y planificaciones adoptadas proporcionen un nivel más elevado de calidad de vida de los ciudadanos» (art. 9.1). En particular, entre otros aspectos, deberá atenderse (art 9.2):

- la ubicación de los centros docentes, sanitarios y lugares de residencia colectiva. El aislamiento acústico en la concesión de licencias de obras de instalación y apertura;
- la planificación y proyecto de vías de circulación con sus elementos de aislamiento y amortiguación acústica;
- la planificación de actividades al aire libre que puedan generar ambientes ruidosos en zonas colindantes;
- todas aquellas medidas preventivas, correctoras y reparadoras que fueran necesarias.

Además, en las zonas más sensibles como «en las proximidades de áreas hospitalarias donde existan vías de circulación rápida se aplicarán medidas correctoras adicionales en la ejecución de la citada vía, tales como pavimentos que reduzcan el nivel de ruido o pantallas protectoras» (art. 9.3). La mejor manera de proteger las zonas más sensibles es través de la planificación. Estas áreas deberían de estar alejadas de las vías rápidas. Cuando se circula a altas velocidades, el ruido más importante es el ruido de la rodadura, pero también pueden influir otros factores además del asfalto, como pueden ser los neumáticos, la intensidad del tráfico o los movimientos de la carga en vehículos pesados, entre otros.

La Comunidad Autónoma de las Islas Canarias no tiene una norma propia sobre la contaminación acústica, por lo que le es aplicable la norma básica del ruido, los desarrollos reglamentarios y las ordenanzas municipales contra la contaminación acústica. La comunidad sí tiene, en contraposición, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de Actividades Clasificadas y Espectáculos Públicos y otras medidas administrativas complementarias que repercuten en el ámbito de la modificación de oficio de las licencias cuando se revisen los límites de inmisión (art.30).

3.3. Criterios de calidad acústica

- La ordenanza para la protección contra ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza

Para garantizar la protección de la población y el medio ambiente contra la contaminación por ruidos y/o vibraciones, se establecen las siguientes áreas acústicas:

«1. Ambiente exterior:

- Tipo I: comprende sectores de territorio de alta sensibilidad acústica (hospitales, centros educativos o culturales).
- Tipo II: comprende sectores de territorio con predominio de suelo urbano o urbanizable de uso residencial, comercial y de servicios.
- Tipo III: comprende las "zonas E" contempladas en el Plan General de Ordenación Urbana.
- Tipo IV: comprende sectores de territorio de suelo de uso industrial, terminales de transporte de mercancías y actividades logísticas.
- Tipo V: comprende sectores de territorio afectados por zonas de afecciones acústicas. Estas servidumbres se consideran ligadas a los sistemas generales de infraestructuras de transporte u otros equipamientos públicos que lo exijan, como vías férreas, y serán delimitadas en cada caso por el ayuntamiento.

Ambiente interior:

- Tipo VI: comprende el espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a usos residenciales, hospitalarios, educativos, culturales, administrativos y comerciales» (art.6).

3.4. Proyecto de nueva ordenanza y la planificación urbanística

El Ayuntamiento de Zaragoza ha elaborado un borrador para la nueva Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica. El ayuntamiento, en el capítulo II sobre la planificación urbana, en el ejercicio de sus competencias, se compromete a obedecer las previsiones contenidas en la ordenanza, sobre la ordenación del territorio y urbanismo. De esta forma, cumple con lo previsto en la normativa europea, estatal y autonómica sobre la protección contra la contaminación acústica.

En la línea de lo que venimos exponiendo sobre el diseño de la ciudad para evitar la contaminación acústica, el borrador de la ordenanza regula la necesidad de evaluar los proyectos de infraestructuras y el diseño de áreas industriales, y en cualquier caso que en tales proyectos que exige la legislación urbanística se acompañe un estudio acústico que simule los posibles efectos sobre la calidad acústica. Estos estudios deben simular las situaciones reales y posibles, y aplicar los principios de precaución y prevención ambiental.

«El PGOU de Zaragoza y los instrumentos de planeamiento de desarrollo de los suelos urbanos y urbanizables afectados por el funcionamiento o desarrollo de infraestructuras de transporte viario, ferroviario, aéreo e industrial incorporarán los aspectos relativos a la contaminación acústica que prevea la legislación ambiental, que se encuentran dentro del procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas» (art. 10.2).

También, el proyecto exige que la legislación urbanística incluya, en la tramitación de los instrumentos de planeamiento, un estudio acústico de acuerdo con los anexos de la ordenanza (art.10.3)⁴²⁴.

«El planeamiento urbanístico de desarrollo y los proyectos de obra o de actividad redactados para la solicitud de intervenciones administrativas locales y para la realización de cualquier actividad o servicio deberán contemplar la incidencia de la

⁴²⁴ <http://www.zaragoza.es/cont/paginas/normativa/anexos/contaminacion-acustica-proyecto.pdf>.

contaminación acústica conjuntamente, con el resto de los factores que se vayan a considerar, en los términos previstos en la legislación ambiental» (art. 11.1).

Cuando sea obligatorio regular el instrumento de planeamiento o el título administrativo habilitante municipal, deberán incluirse criterios de prevención y gestión de la contaminación acústica referentes, tales como (art.11.2)⁴²⁵:

- a) la organización del tráfico en general;
- b) la organización del transporte público;
- c) la recogida de residuos urbanos;
- d) las tareas de limpieza pública;
- e) los trabajos y obras en el espacio público;
- f) las operaciones de carga y descarga;
- g) las instalaciones y equipos susceptibles de generar contaminación acústica;
- h) las actividades de ocio, recreativas, culturales y festivas, espectáculos, tanto al aire libre como en el interior de los edificios;
- i) los sistemas de aviso acústico;
- j) la ubicación de centros docentes, culturales, sanitarios y lugares de residencia colectiva y la de todos aquellos establecimientos análogos que por su uso requieran de una especial protección frente a la contaminación acústica;

425

<https://www.zaragoza.es/contenidos/normativa/20181129-acuerdo-consulta-contaminacion-acustica.pdf>.

k) la planificación, proyecto, ejecución y mantenimiento de infraestructuras viarias, considerando las oportunas medidas correctoras frente a la contaminación acústica generada.

Como se puede comprobar, en el proyecto de nueva ordenanza sobre la contaminación acústica de la ciudad de Zaragoza, se contempla un mayor desarrollo de los aspectos relativos a la planificación urbanística y a la contaminación acústica para proteger al ciudadano en la defensa de sus derechos fundamentales.

3.5. Planes de acción

— Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

En los planes de acción elaborados como consecuencia del mapa estratégico de ruido, y conforme a la normativa estatal y, en su caso autonómica, con el fin de reducir los niveles de ruido existentes en el municipio, figurarán los siguientes aspectos (art. 23):

- sensibilización y educación contra el ruido;
- fomento de la movilidad sostenible;
- actuaciones sobre el paisaje urbano;
- ordenación del territorio;
- implantación y fomento de mecanismos de control de la calidad acústica.

3.6 Planes zonales acción específicos

— Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

La ordenanza establece determinados requisitos para la elaboración de los planes zonales específicos. Así, estos contendrán «medidas correctoras de la contaminación

acústica que deban aplicarse a los emisores acústicos y a las vías de propagación. De tal modo, se concretará el plazo durante el cual permanecerán vigentes, así como los mecanismos para el seguimiento de su eficacia. Se señalan como medidas correctoras que pueden contener dichos planes zonales específicos, entre otras, las siguientes» (art. 66):

- señalar zonas o vías en las que no puedan circular determinadas clases de vehículos de motor, o deban hacerlo con restricciones horarias o de velocidad;
- desautorizar la puesta en marcha, ampliación, modificación o traslado de un emisor acústico que incremente los valores de los índices de inmisión existentes;
- reducir el horario en que se lleven a cabo las actividades que contribuyan a la superación;
- vigilancia por agentes de la autoridad;
- suspender la concesión de nuevas licencias;
- modificar o suspender las autorizaciones para instalar mesas, sillas y veladores en la vía pública;
- implantar medidas de concienciación mediante carteles, trípticos, etc., en la zona.

4. Las licencias

4.1. La licencia de obra para las nuevas edificaciones

— Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona

En el momento de otorgamiento de la licencia de obras para las nuevas edificaciones y las rehabilitaciones integrales se exigirá, mediante proyecto justificativo, realizado por personal técnico competente, el cumplimiento del Código Técnico de la Edificación (CTE DB-HR), o norma que lo sustituya. Los proyectos deberán tener en cuenta aspectos como las conducciones, en general, los pasos a través de particiones horizontales y verticales de cañerías y conductos de calefacción, ventilación y climatización, distribución y evacuación de aguas y gas, que deberán tener interpuesto entre el conducto y los elementos estructurales del edificio sistemas anti-vibratorios o absorbentes del ruido transmitido por la estructura (art.1 del capítulo 5º sobre ruido interior y correspondiente al título 4).

4.2 La concesión de nuevas licencias

— Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Valencia

La protección frente a la contaminación acústica, en el origen de las actividades, es la mejor opción. Así, se evitarán las molestias y las tensiones sociales posteriores y el problema acústico tendrá un menor coste económico y social. En consecuencia, las corporaciones locales ejercen un importante papel a través de la planificación de la ciudad y, también, en la concesión de nuevas licencias. En este sentido, la ordenanza dictamina que los objetivos de calidad acústica condicionarán la concesión de nuevas licencias de construcción de edificaciones, cualquiera que sea su uso. Sin embargo, en las zonas de protección y situación acústicas especial, solo se exigirá el cumplimiento de los objetivos en el espacio interior que les corresponda aplicar, de acuerdo con la ordenanza. Para cumplir con los objetivos acústicos en el espacio interior, la concesión de la licencia estará condicionada a que los elementos constructivos satisfagan el necesario aislamiento interior y, por tanto, se protejan

debidamente los derechos humanos de las zonas residenciales y las especialmente sensibles. A tal efecto, se aportará un certificado basado en ensayos de materiales empleados y pruebas *in situ*, de modo que se garantice un nivel de ruidos y vibraciones en el ambiente interior que no supere el máximo permitido para el uso autorizado (art. 27).

4.3 Estudio acústico sobre la licencia de actividad y las actividades sometidas a evaluación ambiental

— Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Valencia

En el caso de las actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, así como en los proyectos en que sea aplicable las normas sobre licencias ambiental que puedan producir ruidos o vibraciones superiores a los establecidos en la ordenanza, deberán acompañar un estudio acústico que comprenda todas las fuentes sonoras que no se transmitan al exterior o locales colindantes, considerando las situaciones más desfavorables (art. 40). La ordenanza ofrece un contenido exhaustivo sobre el contenido de la memoria del estudio acústico preceptivo para las actividades sujetas a evaluación ambiental, cuyo objeto es la prevención de los efectos esperados que determinan los niveles de aislamiento que se requieren, así como los sistemas antivibraciones. En cualquier caso, deberá comprobarse la realidad de estas medidas para que no afecte a las zonas sensibles de la ciudad ni se conculquen derechos fundamentales de los ciudadanos.

Las actividades consideradas como altamente productoras de niveles sonoros deberán contar, independientemente de las medidas de insonorización general, con las siguientes medidas preventivas (art. 45):

«a) vestíbulo de entrada, con doble puerta de muelle de retorno, a posición cerrada, que garantice en todo momento, el aislamiento necesario en la fachada, incluidas las entrada y salida, garantizando el cumplimiento de la normativa vigente en materia de accesibilidad;

b) en aquellos locales en los que los niveles de emisión musical pueden ser manipulados por los usuarios, se instalará un equipo limitador – controlador que permita asegurar, de forma permanente, que en ninguna circunstancia las emisiones del equipo musical superan los límites admisibles de nivel sonoro en el interior de los locales o viviendas colindantes. Los limitadores controladores deberán intervenir en la totalidad de la cadena de sonido, de forma espectral, al objeto de poder utilizar el máximo nivel sonoro emisor que el aislamiento acústico del local le permita».

En todo caso deberían simularse todas las variables posibles antes de la puesta en marcha de cualquier actuación, por si alguno de los factores causantes del ruido no se ha tenido en cuenta. Aquí serían aplicables los principios de precaución y prevención para evitar que se produzcan daños y demoras en las soluciones.

4.4 Los proyectos de actividades ruidosas

— Ordenanza Municipal para la Prevención y Control del Ruido y Vibraciones del Municipio de Málaga

Presentar un estudio acústico es un requisito obligatorio para las actividades especialmente ruidosas. Así, la norma determina que «los proyectos de actividades e instalaciones productoras de ruidos y vibraciones, que aparecen en la ordenanza, sin perjuicio de la necesidad de otro tipo de licencias de instalación o funcionamiento, así como sus modificaciones o cambio de titularidad y ampliaciones posteriores con incidencia en la contaminación acústica, requerirán para su autorización, de un estudio acústico relativo al cumplimiento de las normas de calidad y prevención establecidas en la ordenanza» (art. 25).

En el caso de las edificaciones que no necesiten la licencia de apertura o actividad, «el Ayuntamiento de Málaga exigirá al promotor de los proyectos de edificación, que se presenten para licencia de obras que no necesiten la licencia de apertura actividad, los siguientes estudios» (art. 26):

- un estudio sobre el aislamiento acústico mínimo exigido por el código técnico de edificación y por el PGOU vigente;
- un estudio que acredite el cumplimiento de los niveles de ruido establecidos para el interior de las viviendas, y que acredite que los elementos constructivos tienen el aislamiento acústico necesario para ello;
- un estudio acústico referido al aislamiento acústico de las instalaciones auxiliares complementarias y a los aislamientos especiales;
- un estudio que incluya la incidencia en la población de los niveles de ruido generados en la fase de construcción, que indique los focos de emisión de ruido (operadores de maquinaria), los posibles receptores de ruido afectados por la obra (viviendas, centros de enseñanza, clínicas, etc.), el horario previsto de trabajo, las medidas correctoras que se aplicarán durante toda la fase de construcción para minimizar la afección por ruidos, etc.

4.5 La licencia de primera ocupación

- Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

La licencia de primera ocupación es uno de los instrumentos que en el origen pueden evitar la contaminación acústica. Así, esta norma exige determinados requisitos que, para poder obtener la licencia de primera ocupación de los edificios de cualquier uso, o bien para posteriores licencias de ocupación, siempre y cuando sean consecuencia de obras que requieran un proyecto técnico de edificación. Los certificados que exigen la normativa vigente deberán aportarse firmados por el técnico competente y habilitado. Estos se realizarán a partir de mediciones experimentales *in situ* que sean acreditativos del aislamiento acústico de los elementos que constituyen los cerramientos verticales de fachadas y medianeras, los cerramientos de cubiertas, los cerramientos horizontales, incluidos los forjados que separen viviendas de otros usos, y los elementos de separación con salas que contengan fuentes de ruido o vibración (cajas de ascensores, calderas, y cualquier otra máquina). El número mínimo de ensayos que deben de realizarse sobre cada uno de los diferentes elementos

constructivos que componen el edificio, para acreditar que la información es fiable, será la cifra mayor entre el diez por ciento o de la raíz cuadrada del número de viviendas o unidades de distinto uso que integran el edificio y que no sea recinto de instalaciones o de actividades. Las mediciones siempre deberán realizarse en igualdad de elementos constructivos, en aquellos que, por su ubicación en el edificio, o por los usos más incompatibles que separa, sean más susceptibles de permitir la transmisión acústica (art. 29).

5 El aislamiento de los edificios

— Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao

En los edificios de nueva construcción, el ayuntamiento podrá exigir un certificado con las mediciones acústicas *in situ*, en el que se recojan los índices de aislamiento y niveles de ruido de instalaciones conseguidos después de la ejecución de la obra, y con carácter previo al permiso de primera ocupación. En los edificios de uso residencial, será obligatorio que el forjado separador de lonja o usos comerciales y viviendas sea de hormigón macizo, con un aislamiento mínimo a ruido aéreo de 52 dB(A).

Otro elemento que provoca importantes molestias son las puertas de los garajes y las persianas de los locales comerciales. Estas se construirán de manera que los pódicos de sujeción de estas se anclen en la estructura mediante los correspondientes elementos que eviten las vibraciones (pódico flotante).

5.1 Condiciones acústicas de los edificios

— La ordenanza para la protección contra ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza

Las condiciones acústicas de los edificios o construcciones deberán cumplir con el Código Técnico de Edificación o norma que la modifique o sustituya. El ayuntamiento podrá exigir, de forma motivada, medidas de aislamiento superiores para garantizar que los niveles sonoros en los espacios interiores se ajustan a los criterios de calidad acústica y a los niveles establecidos para las distintas áreas acústicas (art.7).

En las nuevas urbanizaciones, los promotores y/o los constructores estarán obligados a realizar una evaluación previa de las condiciones acústicas. En la evaluación se contendrá la situación, número de viviendas y tipología de estas (aisladas, pareadas, etc.), y se determinarán los valores de ruido producidos por las fuentes de ruido a metro y medio de las fachadas de las viviendas más afectadas debido a su orientación o distancia. Si se superan los niveles máximos descritos en el art. 42.2, se deberán de incorporar soluciones técnicas al proyecto que garanticen el cumplimiento de los mencionados límites. Como venimos comentando, el problema son las viviendas ya construidas, que no se someten a una rehabilitación total, ya que quedan excluidas de la protección de la norma DBHR (art.8).

— Ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de Murcia

Para la protección acústica de los edificios, se respetarán las condiciones establecidas en el Código Técnico de Edificación y en el Documento Básico HR de Protección frente al Ruido, en la ordenanza y en la normativa en vigor. La ordenanza determina que los elementos constructivos que conforman los recintos deben impedir que se sobrepasen los niveles de ruido regulados. El aislamiento acústico se incrementará en función del nivel en el ambiente exterior, hasta garantizar que en el interior de los recintos no se sobrepasen los niveles de ruido regulados en esta

ordenanza. Así, para determinar «el nivel en el ambiente exterior será el que se determine en los mapas estratégicos de ruido vigentes, o, en su defecto, mediante ensayo previo *in situ*. En este caso, se tomarán como referencia las condiciones más desfavorables, en cuanto a día y hora, para la medición». (art.25).

6. Las zonas acústicamente saturadas

— Ordenanza municipal de protección contra la contaminación acústica de Valencia

Las zonas acústicamente saturadas las define como aquellas en que se producen unos elevados niveles sonoros debido a (art. 49):

- la existencia de numerosas actividades recreativas, espectáculos o establecimientos públicos;
- la actividad de las personas que las utilizan;
- el ruido del tráfico en dichas zonas;
- los ruidos producidos por cualquier otra actividad que incida en la saturación del nivel sonoro de la zona.

Esta definición añade dos consideraciones que se suman a las habituales sobre las actividades de ocio y tráfico rodado, que son una consecuencia de los comportamientos de las personas que la utilizan los locales de ocio. De esta manera, se deja abierta la posibilidad de considerar cualquiera otra actividad que pueda generar ruido y que no se haya contemplado previamente.

Sobre la declaración de zona acústicamente saturada establece requisitos, y afirma que «serán declaradas zonas acústicamente saturadas aquellas en las que, aun cuando cada actividad individualmente considerada cumpla con los niveles establecidos en la referida ley, se sobrepasen los niveles de evaluación por ruidos en el ambiente exterior establecidos en la presente ordenanza dos veces por semana, durante tres semanas consecutivas, o tres alternas en un plazo de 35 días naturales, y en más de 20 dB(A). El parámetro que se debe considerar será LAeq,1, durante

cualquier hora del periodo nocturno, y $L_{Aeq,14}$ para todo el periodo diurno. Para comprobar dichas condiciones se elaborará un estudio previo por técnico competente. El estudio se ajustará a lo establecido en el anexo V del Decreto 104/2006, de 14 de julio, de Planificación y Gestión en Materia de Contaminación Acústica». Conviene recordar, para analizar esta definición que el concepto de $L_{Aeq,T}$ es una medición acotada en un tiempo determinado. El problema es que el sonido no permanece constante a lo largo del tiempo y, así, poder valorar lo que ocurrido acústicamente a lo largo de un periodo de tiempo y en un punto del espacio, se usan diferentes índices o niveles de valoración. En consecuencia, $L_{Aeq,14}$ se corresponde a la media de las mediciones durante catorce horas del periodo diurno, y con $L_{Aeq,1}$ en tramos de una hora en el periodo nocturno. En consecuencia, si partimos de un límite general de 55 dB(A), durante el periodo día, y como se tiene que superar en 20 dB(A) para justificar la declaración de zona saturada, es necesario para alcanzar tal situación que la media estimada del día sean 75 dB(A), que es una media muy alta.

Entre otras actuaciones, en las zonas acústicamente saturada se podría proponer la adopción de las siguientes medidas correctoras de la contaminación acústica, o adoptar de manera inmediata las medidas cautelares en función de la gravedad de la situación, y concretar así el plazo durante el cual permanecerán vigentes y los mecanismos para el seguimiento de su eficacia (art.51):

- «a) corte del tráfico durante determinados periodos (coincidentes con aquellos en que se haya comprobado la superación de los objetivos de calidad);
- b) reducción del horario en que se lleven a cabo las actividades que contribuyan a la superación;
- c) vigilancia por agentes de la autoridad;
- d) suspensión de la concesión de licencias;
- e) remoción o suspensión de autorizaciones para instalar mesas y sillas en la vía pública;
- f) limitadores de potencia acústica, en aquellos locales con ambientación sonora;

g) medidas de concienciación mediante carteles, trípticos, etc., en la zona».

El corte del tráfico es una medida que no aparece en otras ordenanzas y que puede ser efectiva si se comprueba que el problema está muy localizado en determinadas horas. Una de las causas que origina el ruido ambiental es el tráfico de rodado de vehículos de motor. El problema es que se trata de una medida de carácter provisional, pero si es un hecho que ocurre todas las semanas requiere un nivel, importante, de implicación por parte del ayuntamiento para tomar esta prevención con habitualidad, y puede ser que, en determinados casos, resulte costosa y poco eficiente, y otras veces coyuntural y una actuación efectiva. En contraposición, los gobiernos locales podrán disponer, en breve, de los instrumentos propios de la ciudad inteligente (*smart city*). Así, podría bastar que detectores instalados en la zona alerten de un determinado nivel de ruido ambiental para que se activen paneles que prohíban el paso de vehículos en una determinada zona. Esto, a mi modo de ver, es una forma de regular la planificación urbanística de la ciudad, así como una medida para corregir los problemas acústicos, pero es posible que estas molestias urbanas vayan acompañadas de ruido de las actividades de ocio por la concentración de zonas de diversión en áreas residenciales. En este último caso procede controlar los locales emisores y ver si las limitaciones establecidas son las necesarias.

— Ordenanza Municipal para la Prevención y Control del Ruido y Vibraciones del municipio de Málaga

Se definen como zonas acústicamente saturadas, aquellas zonas de un municipio en las que existen numerosas actividades destinadas al uso de establecimientos públicos y los niveles de ruido ambiental, producidos por la adición de las múltiples actividades existentes por las personas que las utilizan, y que, en consecuencia, se sobrepasan los objetivos de calidad acústica correspondientes al área de sensibilidad acústica. «La declaración de la zona acústicamente saturada implicará, como mínimo, la adopción de restricciones, tanto al otorgamiento, modificación y ampliación de nuevas licencias de apertura, como al régimen de horarios de las actividades, de

acuerdo con la normativa vigente sobre espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía» (art.8).

— Ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones del ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

Las zonas saturadas de ruido se definen como aquellas zonas de la ciudad donde existen numerosas actividades destinadas al uso de establecimiento público y altos niveles de recepción en el ambiente exterior, producidos por la adición de las múltiples actividades existentes y por la actividad de las personas que utilicen estos establecimientos, que superen en más de 15 dB(A) los niveles fijados en esta ordenanza (art. 30).

En zonas de uso dominante residencial y con el fin de evitar efectos acumulativos, no se autorizará la implantación de actividades destinadas a discotecas, salas de fiestas, salas de baile, cafeterías, pubs, restaurantes o similares que cuenten con ambientación musical, si se sitúan en un radio inferior a 65 metros, contados desde cualquiera de sus puertas de acceso, hasta las de cualquier otra actividad de este tipo que cuente con la preceptiva licencia municipal de apertura. Se exonera la aplicación de la distancia de los 65 metros, a aquellos locales con música cuya instalación y funcionamiento se pretenda realizar como actividad anexa o que formen parte de una de una actividad de uso terciario hotelero o uso terciario comercial en el ámbito de centro comercial o gran superficie (art. 32.1).

7. Las zonas de protección acústica especial

— Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

Se consideran zonas de protección acústica especial aquellas áreas acústicas del municipio donde se incumplan los objetivos aplicables de calidad acústica, aun observándose por los emisores acústicos los valores límite aplicables, debido a sus

características urbanísticas, densidad de población, tráfico o concentración de actividades recreativas, espectáculos o establecimientos públicos de todo tipo, a la actividad de las personas que los utilizan, así como a cualquier otra actividad que incida en la saturación del nivel sonoro de la zona. Estas actividades necesitarán de especiales medidas para la mejora acústica progresiva del medio ambiente, hasta alcanzar el objetivo de calidad fijado, para lo que será necesario redactar el correspondiente plan zonal específico (art. 66).

— Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Palma de Mallorca

La construcción de edificios nuevos y sus instalaciones tienen que cumplir las exigencias básicas de protección contra el ruido del Código Técnico de Edificación y se deben adoptar las soluciones técnicas basadas en el documento DBHR de protección contra el ruido, o bien soluciones alternativas equivalentes. Las modificaciones y el mantenimiento de los edificios se tienen que hacer de forma que no se reduzcan las condiciones de calidad acústica (art. 23).

Cuando se pretenda construir edificios en zonas donde los niveles sonoros ambientales sean superiores a los objetivos que corresponden al uso proyectado, el promotor tiene que presentar un proyecto que incluya los incrementos de los valores de aislamiento acústico en los elementos exteriores que prevé el Código Técnico de Edificación, de forma que se garantice que en el interior del edificio se respeten los niveles objetivo de calidad acústica compatibles con el uso pretendido (art. 24). El problema en estos casos es que si no se resuelve el ruido ambiental exterior los vecinos tendrán molestias cuando se abran las ventanas y cuando transiten por sus calles.

Las instalaciones y los servicios generales de los edificios, como por ejemplo aparatos elevadores, puertas de acceso, instalaciones de climatización, calderas o grupos de presión de agua, extractores de humos etc., se tienen que instalar con las condiciones necesarias de ubicación y aislamiento para evitar que el ruido y las

vibraciones que transmitan superen los límites establecidos (art. 25). Este apartado debería aplicarse, a las molestias que se producen en las antiguas instalaciones, no solo en las de nueva construcción. Esto podría mejorar la calidad de vida de muchas personas y, sobre todo en el caso de que se renueven estos elementos ruidosos. Para ello se debería requerir que los aparatos tengan determinadas condiciones mínimas de homologación y que los servicios de inspección o los instaladores oficiales aportasen los certificados correspondientes sobre las emisiones de ruido que generan. Además, entre los elementos ruidosos y reiterativos habría que añadir las puertas de garaje, que es un motivo de frecuentes controversias. Estas no deberían ser tan ruidosas cuando se encuentran en las proximidades de las residencias.

8. Normas relativas a los emisores acústicos y al ruido ambiente

8.1 La circulación de vehículos de tracción mecánica

— Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona

El ruido del tráfico rodado es el que más molestias produce durante el día, pero los vehículos tienen unas características propias definidas en el momento de su homologación. Así, los funcionarios municipales pueden verificar si estos producen más ruido del previsto en su diseño. De forma que si el ruido es superior al homologado el vehículo debería repararse para que circulase en buenas condiciones de funcionamiento y no originase más contaminación de la estipulada por el fabricante en la documentación técnica de homologación.

Así, el buen estado de funcionamiento de los vehículos de tracción mecánica es una obligación para los propietarios y los usuarios, con el fin de que la emisión de ruido con el motor en marcha no exceda los valores límite de emisión. Este es un requerimiento general en las ordenanzas contra el ruido, pero he recogido las precisiones que establece por su mayor concreción. El uso de dispositivos acústicos no está permitido en todo el término municipal durante las veinticuatro horas del día, a excepción de la guardia urbana y otros cuerpos y fuerzas de seguridad, el servicio de extinción de incendios y salvamento, ambulancias y otros vehículos destinados al servicio de urgencias. Solo será justificable su utilización en caso de peligro inmediato de accidente y cuando el aviso no pueda hacerse por ningún otro medio.

En cualquier caso, se prohíbe producir ruidos molestos como consecuencia de las siguientes conductas humanas (art. 7 del capítulo 4º sobre evaluación ambiental):

- forzar las marchas de los vehículos, dar acelerones innecesarios o forzar el motor al circular por pendientes;
- utilizar dispositivos que puedan anular o reducir la acción del silenciador;

- circular con vehículos con silenciador incompleto, inadecuado o deteriorado, produciendo ruidos innecesarios;
- dar vueltas innecesariamente a las manzanas de viviendas, dar acelerones, hacer trompos y derrapar;
- como producir cualquier ruido de manera inadecuada, tanto si se hacen en un espacio público como privado, molestando al vecindario;
- poner los equipos de música de los vehículos a un volumen elevado con las ventanas abiertas, audible a más de tres metros del exterior del vehículo. Durante el periodo noche la distancia se reduce a metro y medio
- permanecer con los motores en marcha en la vía pública o en otros espacios públicos durante más de dos minutos. Sin embargo, se permite en situaciones de atasco de la circulación.
 - Ordenanza de protección del medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones de Murcia

Con respecto a los vehículos de motor, se establecen determinadas prohibiciones para evitar la producción de ruidos (art. 31):

- la circulación de vehículos de motor con el llamado «escape libre», o con silenciadores no eficaces, incompletos, inadecuados, deteriorados o con tubos resonadores;
- la circulación de vehículos cuando por exceso de carga produzcan ruidos superiores a los fijados por esta ordenanza;
- la producción de ruidos innecesarios debidos a un mal uso o conducción violenta del vehículo, y en especial las aceleraciones injustificadas del motor;

- el uso de bocinas o cualquier otra señal acústica dentro del término municipal, incluso en el supuesto de cualquier dificultad o imposibilidad de tránsito que se produzca en la calzada de las vías públicas. Se exceptúan de esta prohibición las situaciones de peligro;
- el funcionamiento del equipo de música de los vehículos con volumen elevado, y las ventanas, puertas o maleteros abiertos;
- el estacionamiento de vehículos con el motor en marcha durante la noche, salvo salida inmediata.

Se podrá limitar la circulación «en los casos en que los niveles de ruido generados por el tráfico afecten notoriamente a la tranquilidad de la población, se podrán señalar zonas o vías en las que, de forma permanente o a determinadas horas, se establezcan restricciones de velocidad, e incluso que quede prohibida la circulación de algunas clases de vehículos de motor» (art. 36).

- Ordenanza municipal de protección del medio ambiente del ayuntamiento de Bilbao

Mediante autorización especial, con carácter temporal y en determinadas zonas, la autoridad municipal podrá eximirse del cumplimiento de los límites sonoros máximos fijados para actos de carácter oficial, cultural y religioso entre otros, también para trabajos de carácter temporal y cuando existan razones de urgencia, peligrosidad o interés general. Pero no podrá autorizarse la utilización de dispositivos sonoros con fines propagandísticos, de distracción y análogos, salvo supuestos de alarma o urgencia y por razones de interés general o de especial significación ciudadana (art. 86).

8.2 Las actividades de ocio

Las zonas de ocio son incompatibles con las zonas residenciales. Por ello, con objeto de evitar estos focos de emisión, en el ejercicio de su función de distribución de los usos del suelo en la planificación y la aprobación de las licencias, deberá estudiarse el lugar idóneo para que la ubicación de las actividades de ocio cuente con transporte público. Previamente, se comprobará que no se produzcan molestias en las zonas residenciales⁴²⁶. Estas zonas de ocio pueden alejarse de las zonas residenciales, como ocurre en el Centro Comercial Plaza 2 de Majadahonda, dotado de grandes aparcamientos, multitud de tiendas y que limita con Las Rozas, o en el propio municipio de Las Rozas con el complejo Las Rozas Heron *City*. Tampoco se trata, en el caso de los jóvenes de alejarlo de las zonas urbanas y llevarlos a zonas peligrosas, en ningún caso. En los casos citados, son zonas donde hay mucha vigilancia y buen transporte público y proximidad a zonas urbanas. De esta manera, nos encontramos entre dos derechos en conflicto: el derecho a los jóvenes al ocio y el derecho a la tranquilidad de los vecinos. La idea de los centros comerciales tiene su sentido. Recientemente, he tenido la oportunidad de ver la ciudad de Toronto en Canadá, y debido al tiempo tan duro que hace durante buena parte del año, han construido en el subsuelo otra ciudad llena de restaurantes, centros de diversión e hipermercados. Zaragoza y Madrid tienen un invierno largo y un verano duro con mucho calor. Es cuestión de buscar soluciones, aunque en muchas pueden estar ya en marcha con ideas parecidas.

Independientemente de evitar las molestias que impiden el disfrute de derechos fundamentales, como venimos comentando a lo largo de este trabajo, también, habría que dirigir la diversión hacia el deporte y otras actividades más constructivas que

⁴²⁶ Art. 47 afirma que el Ayuntamiento de Zaragoza podrá establecer zonas de ocio, de conformidad con el Plan General de Ordenación Urbana, incompatibles en todo caso con zonas de uso residencial y dotadas de transporte público, que serán objeto, en su caso, de una regulación específica en materia de aislamiento y de emisiones acústicas, entre otras.

beber alcohol. Los jóvenes deben de participar en estas soluciones, junto con otras representaciones de vecinos o ayuntamientos, de manera que tengan lugares donde reunirse

8.2.1 Monitoreado del ruido de Málaga

En el año 2015, para abordar los problemas de ruido de la ciudad se desarrolló, en 2015, una estrategia para diagnosticar, de manera objetiva, los niveles sonoros existentes. Se planificaron en la ciudad diversas campañas de medición de ruido, y en total contaron con 41 ubicaciones para el control de la contaminación acústica. Las mediciones han estado accesibles a los ciudadanos en tiempo real en plataformas *webs*.

El medio elegido por el Ayuntamiento de Málaga fue una campaña de monitoreado de los problemas acústicos de la ciudad., entre los mese de mayo y noviembre de 2015. Se querían alcanzar los siguientes objetivos:

- caracterizar adecuadamente las fuentes de ruido;
- obtener una medición de datos objetivos a través del monitoreado del ruido;
- obtener la percepción subjetiva de los ciudadanos a través de la participación de los representantes o vecinos más expuestos al ruido;
- describir los problemas provocados fundamentalmente, por el ruido del ocio de bares y terrazas.

El ambiente sonoro en las zonas analizadas supera los objetivos de calidad acústica que la legislación prevé. Dicha superación es más relevante en el periodo nocturno, queda así patente en todos los puntos en que se ha efectuado la medición. Además, la superación de los objetivos de calidad acústica es un fenómeno cotidiano y que se producen durante todo el periodo nocturno.

Durante el fin de semana, los niveles de ruidos, de las tardes y noches, son más elevados que en los días de diario. El incremento del nivel sonoro puede apreciarse a partir de la última hora de la tarde de los jueves, y alcanza los valores máximos en la

tarde-noche del sábado. La medición se completó con una encuesta, donde el 84 % de los participantes consideró que el ruido era un problema en su vida. Las principales fuentes de ruido son: el ocio, los transeúntes o paso de personas y el tráfico rodado. Si bien en la zona del estudio, el ocio es la causa preponderante.

El estudio propone, una serie de medidas, para solucionar el problema acústico, entre las que se encuentran⁴²⁷:

- actualizar la zonificación, a través de la evaluación pormenorizada de los usos predominantes de suelo;
- instalar pantallas de bajo coste que alerten a los ciudadanos, y a los propietarios de los locales cuando los niveles de ruido sean excesivos;
- certificación acústica de los locales y de las viviendas en las zonas acústicamente saturadas, estas otorgarían información a los futuros inquilinos y protegería a los actuales;
- colocar carteles que avisen sobre los beneficios de los ambientes tranquilos, o los perjuicios ocasionados a los vecinos;
- comunicar los niveles de emisión y las actuaciones;
- delimitar la zona de terraza mediante pantallas a media altura absorbentes de ruido, cerramiento, toldos acústicos y limitación horaria;
- ajustar los horarios de los servicios municipales de limpieza, recogidas de residuos, baldeo y jardinería ajusten los horarios para reducir las molestias;
- llevar a cabo campañas de educación ambiental orientadas a diferentes sectores;
- limitar la circulación de vehículos;
- utilizar un sistema de monitoreado de ruido que permita realizar un seguimiento de la evolución del ambiente acústico, para valorar la efectividad de las actuaciones ejecutadas, y mantener informados a los ciudadanos afectados;

⁴²⁷ Consulta realizada el 29 de mayo 2019: *Monitoreado del Ruido de Málaga, Informe febrero 2016*, Ayuntamiento de Málaga, realizado por Universidad Politécnica de Madrid, Dir. Guillermo de Arcas de Castro.
<http://controlderuido.malaga.eu/opencms/export/sites/ctrlruido/.content/documentos/documentos-general/informeredruido.pdf>.

- emplear las redes sociales y medios de comunicación del ayuntamiento para mantener informados a los ciudadanos sobre cualquier actuación que se lleve a cabo en la búsqueda de soluciones a la problemática del ruido;
- concienciar a la población a través del anuncio de posibles multas;
- canalizar las quejas a través de las técnicas de información y comunicación;
- tasas por ruido que contribuyan a las medidas correctoras.

8.3 La evaluación y gestión del ruido ambiental

8.3.1 Clasificación acústica de actividades

- Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Palma de Mallorca

La norma establece una clasificación acústica de actividades recreativas, entretenimiento, culto religioso, oferta de restauración o similar en función de su necesidad de aislamiento acústico (art. 41):

1. Para las instalaciones en locales que, entre sus elementos cuenten con sistemas de amplificación sonora regulables a voluntad, o voces humanas, el aislamiento acústico mínimo exigible para los elementos delimitadores (incluidas puertas, ventanas y huecos de ventilación), se deducirá sobre la base de los siguientes niveles de emisión interna máxima:

- Grupo 1. Salas de fiestas, salas de baile, discotecas, café-concierto, otros locales autorizados para actuaciones musicales en directo, y similares: 100 dB(A).
- Grupo 2. Bares musicales o similares (sin actuaciones en directo): 90 dB(A).
- Grupo 3. Bingos, salones de juego y recreativos, gimnasios, ludotecas y similares, equipamientos deportivos y centros de culto con música, cánticos u otras manifestaciones sonoras: 85 dB(A).
- Grupo 4. Bares, cafeterías, restaurantes y otros establecimientos de la oferta turística complementaria: 80 dB(A)».

8.3.2 Los valores mínimos de protección frente al ruido procedente de las áreas recreativa

— Ordenanza municipal reguladora del ruido y las vibraciones de Palma de Mallorca

En la siguiente tabla se detallan los valores mínimos de aislamiento del ruido aéreo, entre un recinto de actividad y un recinto de uso protegido (residencial público o privado, sanitario, educativo, cultural y similares). En función del tipo de actividad y el horario de funcionamiento son (art. 41):

Aislamiento mínimo requerido para el ruido aéreo en el caso de las actividades recreativas
--

Grupo	Tipo de actividad	Nivel de emisión	Aislamiento en dB (A) *	
			Diurno (entre 8 y 23 h)	Nocturno (entre 23 y 8 h)
1	Salas de fiestas	100	70	75
2	Bares musicales	90	65	70
3	Gimnasio	85	60	65
4	Bares	80	55	60

(*) Se indican los valores mínimos. En todo caso, el aislamiento que se deberá acreditar será el necesario para garantizar a la vivienda más afectada un nivel de ruido igual o inferior al valor límite de inmisión permitido en ambiente interior.

1. Las actividades de los grupos 1 y 2 del art. 41, deben disponer, independientemente de las medidas de insonorización general, de (art. 48):

- a) Vestíbulo de entrada, con doble puerta con muelle de retorno a posición cerrada, que asegure en todo momento, el aislamiento necesario en fachadas incluidos los instantes de entrada y salida, garantizando el cumplimiento de la normativa vigente en materia de accesibilidad.
- b) En aquellos locales ubicados en un edificio de viviendas o confrontante, en los cuales los niveles de emisión musical pueden ser manipulados, se instalará un equipo limitador-registrador que permita asegurar, de forma permanente, que en ninguna circunstancia las emisiones del equipo musical superan los límites admisibles de nivel sonoro en el interior de los locales o viviendas confrontantes.

2. A cualquier actividad que disponga de equipos de reproducción acústica o musical, para las que se haya acreditado la superación de los límites de inmisión sonora, se le podrá imponer por el órgano municipal competente, la adopción de un equipo limitador – registrador que permita asegurar, de forma permanente, que en ninguna circunstancia las emisiones del equipo musical superan los límites admisibles de nivel sonoro en el interior de los locales o viviendas confrontantes.

3. Las características técnicas de los limitadores-registradores se encuentran en el anexo VI.

4. Las actividades de los grupos 3 y 4, y cualquier actividad potencialmente ruidosa, han de mantener cerrados los huecos y ventanas que comuniquen el local con el exterior de la actividad durante su funcionamiento, y deben disponer de sistemas de ventilación forzada que cumplan las exigencias establecidas en la reglamentación de instalaciones térmicas en edificios u otras disposiciones de aplicación, para permitir la renovación del aire de los locales, en aquellas circunstancias y horarios en los que se acredite la superación de los límites de inmisión sonora en el ambiente exterior.

5. Las actividades del grupo 1 y 2 no tendrán ventanas ni huecos practicables, exceptuando los de ventilación y evacuación de emergencia, que han de reunir las condiciones adecuadas de aislamiento, y su utilización quedará limitada a estos supuestos. En todo caso, la renovación del aire de los locales se realizará mediante la instalación de sistemas de ventilación forzada que cumplan las exigencias establecidas en la reglamentación de instalaciones térmicas en edificios u otras disposiciones de aplicación.

6. En otros tipos de actividades comerciales, industriales o de servicios en los cuales la propia naturaleza de la actividad autorizada no comporte de manera necesaria la emisión de música, ni la práctica de canto o baile, pero donde se autoricen equipos de reproducción sonora, así como otras fuentes ruidosas, si se comprueba la superación de los niveles sonoros permitidos, les serán exigibles todas o algunas de las condiciones de insonorización previstas en los artículos siguientes para el tipo de actividad al que sea asimilable, suficientes para evitar la superación comprobada, así como el ejercicio de la actividad con puertas y ventanas cerradas, y disponer de los medios de ventilación forzada necesarios.

7. Los titulares de las actividades son responsables de velar por que los usuarios no produzcan molestias al vecindario. En el caso de que sus recomendaciones no sean atendidas, han de avisar a la policía local a los efectos correspondientes.

8. Aquellos locales que dispongan de un nivel de emisión interior superior a 95 dB(A) deberán instalar en la entrada del local el aviso siguiente: «Los niveles sonoros existentes en el interior pueden producir lesiones permanentes en el oído. El aviso deberá ser perfectamente visible, tanto por su dimensión como por su iluminación».

8.3.3 El estudio acústico y la evaluación de impacto ambiental.

- La ordenanza municipal de protección contra la contaminación acústica de Valencia

En el caso de las actividades sujetas a evaluación ambiental y de los proyectos donde sean aplicable las normas, sobre licencia ambiental que puedan producir ruidos o vibraciones superiores a los establecidos en la ordenanza, se deberá acompañar un estudio acústico que comprenda todas las fuentes sonoras que no se transmitan al exterior o locales colindantes, considerando las situaciones más desfavorables (art. 40). La ordenanza ofrece un contenido exhaustivo sobre el contenido de la memoria del estudio acústico preceptivo para las actividades sujetas a evaluación ambiental. El objetivo es la prevención de los efectos esperados, que determina los niveles de aislamiento que se requieran y colocar sistemas antivibraciones. En cualquier caso, deberá comprobarse la realidad de estas medidas para que no afecte a las zonas sensibles de la ciudad y se conculquen derechos fundamentales de los ciudadanos.

8.3.4 Los servicios municipales y el ruido

- Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao

Los servicios municipales deberán respetar los límites. Para ello los vehículos municipales, así como los adscritos a la prestación de servicios públicos municipales están obligados a pasar una inspección anual por el Centro de Control de Vehículos.

8.3.4.1 STS 8509/2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 26 de noviembre de 2007

La STS 8509/2007 (RJ 8552\2007), Sala de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 26 de noviembre de 2007, confirma el fallo dictado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, sentencia de fecha de 21 de noviembre de 2003, cuya parte dispositiva expone lo siguiente:

Que, estimando el recurso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, interpuesto por D. Germán contra la desestimación presunta de la solicitud formulada el 30 de mayo de 2003, ante el Ayuntamiento de Bilbao, que interesa el cese de la emisión de ruidos provocados por las labores de limpieza municipal en horario nocturno en el entorno de su domicilio, debemos declarar y declaramos:

1º.- La nulidad de la actuación administrativa recurrida por violar el art. 18 de la Constitución.

2º.- La obligación del Ayuntamiento de Bilbao de cese de las labores del servicio de limpieza municipal en horario nocturno, mediante un camión baldeador y máquinas barredoras en las inmediaciones del domicilio del actor.

3º.- La obligación de la Administración demandada a indemnizar al actor en la suma de 10 000 euros. Todo ello sin hacer expresa imposición de las costas del presente recurso.

Los fundamentos de derecho considerados en la citada sentencia son:

Primero: en el primer motivo de casación, el Ayuntamiento de Bilbao alega, al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción

Contencioso-Administrativa, la infracción de los arts. 15, 18.1 y 2 de la Constitución Española, así como la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la sentencia 119/2001, de 24 de mayo y las del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2001 y 29 de abril de 2003.

En relación con la sentencia 119/2001 del Tribunal Constitucional, el Ayuntamiento de Bilbao sostiene que de su doctrina se desprende que, para que exista vulneración de los preceptos constitucionales antes citados es preciso que exista una exposición continuada, unos niveles intensos de ruido y un grave e inmediato peligro para salud de las personas, manteniendo que no se ha probado el nivel de ruidos dentro de la vivienda. Pues bien, de los hechos probados por la sentencia de instancia, se desprende lo contrario. En este sentido conviene recordar nuestra jurisprudencia que establece el limitado alcance que tiene la valoración de la prueba en casación, dada la soberanía del juzgador de instancia para fijar los hechos, debido a la naturaleza nomofiláctica⁴²⁸ de dicho recurso, limitado a depurar la corrección procesal del juicio sustanciado y las infracciones de normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia en que hubiese podido incurrir aquél al pronunciar la sentencia o resolución susceptibles de tal recurso (Sentencias de 1 de julio e 2003, de 25 de marzo, 19 y 23 de diciembre de 2000, recursos de casación 9683/95, 3368/96 y 5994/96, entre otras).

Segundo: la sentencia recurrida no solo esta conforme con lo dispuesto en el art. 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales de 1950, sino que es igualmente acorde con los arts. 18.1 y 2 de la Constitución (la sentencia solo acoge la violación del derecho a la intimidad del domicilio) y con el artículo 45 de esta misma norma fundamental.

Debe subrayarse que la competencia para la vigilancia de este derecho fundamental viene establecida por el artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local para el Municipio, todo ello en relación con lo dispuesto en los artículos 6, 36 y 37 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y

⁴²⁸ Consulta realizada el 19 de marzo de 2019: el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la nomofilaxis como protección de la norma jurídica.

Peligrosas, existiendo la Ordenanza de Protección del Medio Ambiente aprobada por el Ayuntamiento de Bilbao.

En efecto, como sostiene el fiscal en sus alegaciones, de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 21 de febrero de 1990 (Caso Powell y Rainer contra el Reino Unido); 9 de diciembre de 1994 (Caso López Ostra contra el Reino de España); 19 de febrero de 1998 (Caso Guerra y otros contra Italia); y 16 de noviembre de 2004 (Caso Moreno Gómez contra España), y de la doctrina del Tribunal Constitucional, recaída en la sentencia 119/2001, o la jurisprudencia de esta Sala recogida en sentencia 10 de abril de 2003 o 29 de mayo del mismo año y las citadas por la sentencia recurrida, se llega a la conclusión del acierto de ésta, en tanto considera infringido el derecho a la intimidad del domicilio de la parte recurrida⁴²⁹.

El Tribunal de instancia considera acreditada la concurrencia de un servicio de limpieza viaria en las inmediaciones del domicilio del actor, todos los domingos, entre 06.30 y 08.00 horas, realizado mediante máquinas barredoras y baldeadoras que se estiman fuentes productoras de excesos sonoros, dando por buenos los informes del Técnico de Medio Ambiente Municipal y de los policías municipales que consideran se superan los decibelios admitidos como máximo, tanto en el exterior como en el interior de las viviendas. Es evidente que la persistencia durante dos años de estos ruidos periódicos, siguiendo lo dicho por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia de 16 de noviembre de 2004, puede producir al ser humano un estado de crispación, que a todas luces le altera psíquicamente con obvias repercusiones físicas y le ocasiona la imposibilidad del disfrute de su domicilio y la dificultad de mantener unas mínimas condiciones para el desarrollo de la intimidad personal y material, sin que el Ayuntamiento de Bilbao, haya corregido esta situación.

Es de destacar que, en el expediente administrativo, el Informe del Jefe de Negociado de Limpieza Pública, sostiene que los vehículos utilizados «porter» o de baldeo, representan un importante ahorro de agua, pero a cambio, generan algo más de ruido que otros sistemas, pues se sirven de la propia transmisión del motor del vehículo. Pues bien, es evidente que escoger la solución más económica por las

⁴²⁹ STS RJ 2003\4920, de 10 de abril de 2003, recurso de casación 1516/1999 y STS RJ 2003\5366, de 29 de mayo de 2003, recurso de casación 7877/1999.

Administraciones Públicas no solo es posible, sino aconsejable, pero no cuando dicha elección supone poner en riesgo la salud o la intimidad del domicilio de los ciudadanos, de tal suerte que, es al Ayuntamiento como competente, a quien corresponde compatibilizar el servicio público que presta, con estos derechos fundamentales, y pese al excesivo tiempo transcurrido, no lo ha hecho. En consecuencia, no procede sino confirmar, con la sentencia recurrida, que efectivamente se ha producido una violación del derecho a la intimidad de Don Germán.

Tercero: el segundo motivo de casación, con fundamento también en el artículo 88.1.d de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se basa en la supuesta infracción de la doctrina contenida en la Sentencia de este Tribunal de 10 de julio de 1995, en relación con los artículos 106.2 y 139 de la CE, al condenar la sentencia al recurrente al pago de una indemnización sin haberse acreditado que la misma era condición necesaria para la reparación del derecho fundamental supuestamente vulnerado y sin que se hubiera justificado la concurrencia de los requisitos legales para que la Administración incurra en responsabilidad patrimonial objetiva. En el fundamento jurídico cuarto se analiza por la sentencia recurrida, quizá de forma escueta, pero acertada y suficientemente la presencia de los requisitos necesarios para asegurar que nos encontramos ante un servicio público, una actuación ilegal de la Administración y un daño, existiendo una evidente causalidad entre este y la acción de la Administración. En consecuencia, y siendo ajustada la indemnización concedida, procede desestimar este motivo de casación.

Cuarto: la completa desestimación del presente recurso conlleva la condena en las costas procesales a la recurrente, a tenor de lo dispuesto en el artículo 139, y a tenor de lo que en el mismo se dispone, se fija en 2000 euros la cantidad máxima a satisfacer en concepto de honorarios de la parte recurrida.

9 Objetivos o límites de contaminación acústica

Los objetivos o límites de ruido no son iguales en las diferentes ordenanzas contempladas. Ello es consecuencia del ejercicio de la autonomía local, pero las ordenanzas deben amparar la protección de derechos humanos fundamentales y las diferencias corresponden más a los niveles de ruido preexistentes que a la bondad de los límites. En caso contrario, llegaríamos a la conclusión de que la causa de que determinadas ordenanzas protejan más unos municipios que otros son consecuencia de su propia voluntad para elaborar normas más permisivas. En definitiva, podríamos concluir que algunas ordenanzas son menos exigentes frente a las actividades ruidosas. La causa de los diferentes tratamientos, en cualquier caso, está motivada por una valoración distinta sobre la importancia económica de las actividades más ruidosas en cada una de las ordenanzas. Por tanto, la norma es más tolerante con el ruido en ciertos casos y, además, lo es en detrimento de los derechos humanos.

El Ayuntamiento de Málaga ha aportado iniciativas como la monitorización del ruido en determinadas zonas de ocio. En contraposición, en el tema de los límites de ruido se aplica la norma autonómica contra el ruido (Real Decreto 1367/2007).

Los límites de inmisión son más bajos y por tanto más exigentes en el periodo nocturno, en todos los casos, para permitir el descanso a la mayor parte de la población. Así, las habitaciones de los hospitales y de las zonas residenciales, son las zonas más protegidas por las ordenanzas.

La política local establece sus objetivos con consecuencias sobre los derechos fundamentales de la población, y examinan los diferentes niveles de protección entre las ordenanzas objeto del estudio. Tomamos los límites propuestos para los dormitorios de las zonas residenciales y sanitarias, en el periodo noche, de cada una de las citadas ordenanzas. Así obtendremos el siguiente estudio comparativo:

- Madrid es de 30 dB(A);
- Barcelona es de 25 dB(A);
- Valencia es de 45 dB(A) y 35 dB(A) si es de ámbito sanitario;
- Sevilla es de 30 dB(A);
- Zaragoza es de 27 dB(A);
- Málaga es de 30 dB(A);
- Murcia es de 30 dB(A);
- Las Palmas de Gran Canaria es de 25 dB(A);
- Bilbao es de 25 dB(A);
- Mallorca es de 30 dB(A);
- Alicante es de 30 dB(A).

Como podemos observar los niveles de ruido aceptados, durante el periodo noche en los dormitorios, oscila entre 25 y 45 dB(A) en las zonas residenciales y hospitalarias. Siendo la más alta la de Valencia y la más baja la de Barcelona, Las Palmas y Bilbao.

Si hacemos el mismo análisis de las ordenanzas, pero tomando como variables los límites durante el periodo día obtenemos los siguientes datos:

- Madrid es de 40 dB(A);
- Barcelona es de 30 dB(A);
- Valencia es de 55 dB(A);
- Sevilla es de 40 dB(A);
- Zaragoza es de 27 dB(A) y 27 dB(A) si es de ámbito sanitario;
- Málaga es de 40 dB(A);
- Murcia es de 40 dB(A) y salas de lectura 35 dB(A);
- Las Palmas de Gran Canaria es de 40 dB(A);
- Bilbao es de 35 dB(A) 30 dB(A) si es de ámbito sanitario;
- Mallorca es de 40 dB(A) y salas de lectura 35 dB(A);
- Alicante es de 35 dB(A).

Como puede comprobarse a la vista de los datos expuestos sobre los límites de ruido o objetivos acústicos, efectivamente, no son los mismos en las ordenanzas contempladas. En consecuencia, la protección de los derechos humanos frente a la contaminación acústica tiene diferentes niveles en función a la autonomía local correspondiente,

Para completar el marco de este análisis hay que ver los objetivos de la ley básica y sus desarrollos reglamentarios. El Real Decreto 1367/2007, establece para los dormitorios de las zonas residenciales y hospitalarias, durante la noche, un límite máximo de 30 dB(A). Durante el periodo día, el dormitorio residencial tiene un límite de emisión de 45 dB(A) y el hospitalaria de 40 dB(A).

La norma de la Comunidad Valenciana, establecida por la Ley 7/2002, es más exigente que el de ordenanza de la ciudad de Valencia, en su ámbito territorial, por la defensa de los derechos humanos. La ley autonómica valenciana dispone de un límite máximo, de inmisión en el interior de ruidos, para los dormitorios de las zonas residenciales el periodo noche, de 30 dB(A) y 25 dB(A). Sin embargo, en los dormitorios residenciales, durante el periodo día, los límites son de 40 dB(A) y de 30 en los hospitalarios dB(A) durante la noche⁴³⁰. En conclusión, lo dispuesto en la Ordenanza de Valencia sobre los límites de ruido comentados no es aplicable, pues prevalece la norma autonómica que protege más a los ciudadanos frente a la contaminación acústica que los límites establecidos en la ordenanza de Valencia. Además, en el periodo día, los objetivos acústicos de la comunidad se fijan en 40 dB(A) para las piezas habitables de las zonas residenciales y en los dormitorios de los hospitales en 30 dB(A). En consecuencia, la normativa de la Comunidad Valenciana es más exigente que la de la ordenanza de Valencia. A continuación, acompaño un cuadro comparativo de la comparación entre los objetivos de ruido establecido por la legislación básica, la comunidad autónoma y la ordenanza de Valencia.

⁴³⁰ Anexo II de la Ley 7/2002, de diciembre, de protección contra la contaminación de la Comunidad Valenciana.

Comparativa Ordenanza de Valencia, CC. AA. y Norma Básica

Ordenanza de Valencia	día	noche
sanitaria y docente	45	35
dormitorio residencial	55	45

Comunidad Valenciana	día	noche
sanitario	30	25
piezas habitables y docente	40	30

Norma básica	día	noche
hospitalario	40	30
dormitorio residencial	45	30

9.1 Objetivos y límites de las diferentes ordenanzas analizadas

— Ordenanza de Medio Ambiente de Barcelona

En el ámbito exterior se aplican los valores límites siguientes:

En el ambiente exterior se aplican los valores límite de inmisión de la tabla siguiente:			
	Valores límites de imisión en dB(A)		
	Periodo diurno (17h a 21h)	Periodo vespertino (21h a 23 h)	Periodo nocturno (23h a 7h)
Zonas de sensibilidad acústica alta			

uso predominante:

parques, jardines y playas	52	52	42
sanitario, docente y cultural	50	50	40
residencial	55	55	45

Zona de sensibilidad a. moderada

Coexisten uso residencial con actividades o infraestructuras de transporte	60	60	50
--	----	----	----

Zona de sensibilidad a. moderada

Recreativas y de espectáculos	63	63	53
Predominio de uso industrial	65	65	55
Area del territorio afectado por sistemas generales de transporte u otros equipamientos públicos que lo reclamen	65	65	55

En el ámbito interior se aplican los valores límites siguientes:

En el ambiente exterior se aplican los valores límite de inmisión de la tabla siguiente:			
Valores límites de imisión en dB(A)			
	Periodo diurno (17h a 21h)	Periodo vespertino (21h a 23 h)	Periodo nocturno (23h a 7h)

local de uso residencial :

zona de estancia	35	35	30
dormitorio	30	30	25
zona de servicios (cocina, baños, etc.)	40	40	30

local administrativo y de oficinas :

despacho profesional	35	35	35
oficinas	40	40	40

sanitario:

zona de estancia	40	40	30
dormitorio	35	35	25

educativo o cultural:

aulas	35	35	35
salas de lectura, de audición y exposición	30	30	30

Anexo II

Niveles sonoros

Tabla 2 Niveles en el ambiente interior transmitidos por vía aérea

Para los usos dominantes que se citan a continuación, el nivel de los ruidos transmitidos a ellos, no superará los límites que se establecen en la siguiente tabla:

Tabla I. Niveles de evaluación de recepción externa

Uso dominante	Nivel sonoro dB(A)	
	Día/Tarde	Noche
Sanitario y docente	45	35
Residencial	55	45
En patios interiores	50	40
Terciarios	65	55
Industrial	70	60
Recreativos y especta.	68	58

Niveles en el ambiente interior transmitidos por vía interna estructural.

Para los usos que se citan a continuación, el nivel de los ruidos transmitidos a ellos, no superará los límites en la siguiente tabla:

Tabla 3. Niveles de evaluación de transmisión por vía interna estructural en el ambiente interior

Uso	Locales	Nivel sonoro dB(A)	
		Día/Tarde	Noche
Sanitario	Estancias	45	35
	Dormitorios	40	30
Residencial	Estancias	40	30
	Dormitorios	45	35
Docente	Aulas	40	35
	Sala de lectura	35	35
Cultural	Sala de conciertos	35	35
	Bibliotecas	35	35
	Museos	45	45
	Exposiciones	45	45
Recreativo	Cines	35	35
	Teatros	35	35
	Bingos y salas de juego	45	45
	Hostelería	45	45
Comercial	Bares y establecimientos comerciales	45	45
Administrativo y oficinas	Despacho profesional	40	40
	Oficinas	45	45

— Ordenanza Municipal contra la Contaminación Acústica de Protección,
Ruido y Vibraciones de Sevilla

Objetivos de calidad acústica aplicables al espacio exterior de nuevas áreas urbanizadas

Tabla 1.3

Tipo de área de sensibilidad acústica	Índice de ruido dB(A)		
Con predominio de suelo de uso:	Ld	Le	Ln
Sanitario, docente y cultural	55	55	45
Residencial	60	60	50
Turístico, terciario diferente del tipo c	65	65	60
Recreativo o espectáculos	68	68	58
Industrial	70	70	60

En las áreas ya existentes los niveles máximos son 5 dB(A) más.

Tabla I.4.—Objetivos de calidad acústica de ruido aplicables al espacio interior de edificaciones

Uso del edificio	Tipo de recinto	Índice de ruido dB(A) (1)		
		Ld	Le	Ln
Residencial	Estancia	45	45	35
	Dormitorio	40	40	30
Administración, oficinas	Despacho profesional	40	40	40
	Oficinas	45	45	45
Sanitario	Estancia	45	45	35
	Dormitorio	40	40	30
Educativo, cultural	Aula	40	40	40
	Sala de lectura	35	35	35

— Ordenanza para la protección contra ruidos y vibraciones en el término municipal de Zaragoza

Límites máximos de ruido:

			ambiente interior		ambiente exterior	
Uso		periodo del día	día	noche	día	noche
		horario	8.00 a 22.00	22.00 a 8.00	8.00 a 22.00	22.00 a 8.00
tipo I	sanitario	dormitorio	35	27	55	45
		zonas comunes	40	30	55	45
tipo II	residencial	piezas habitables	40	27	65	55
		pasillos	45	30	65	55
tipo III	docente	aulas	40	30	55	55
		dormitorio prescolar	35	27	55	55
tipo II	ser. terciarios	hospedaje	40	28	65	55
		despachos profesionales	40	40	65	55
		oficinas	45	45	65	55

— Ordenanza Municipal para la Prevención y Control del Ruido y Vibraciones del Municipio de Málaga

En la ordenanza de Málaga, los límites de niveles sonoros aplicables en la zonificación acústica serán los establecidos en la sección II del citado capítulo del RD 1367/2007, ya que no se han establecido en la ordenanza. Así, en este caso, la ordenanza se remite a la norma autonómica andaluza que establece los siguientes objetivos de calidad acústica:

Tabla A. Objetivos de calidad acústica para ruido aplicables a áreas urbanizadas existentes.

	Tipo de áreas acústicas y usos de suelo	índices de ruido		
		Ld	Le	Ln
e	sanitario, docente y cultural	60	60	50
a	residencial	65	65	55
d	terciario distinto del contemplado en c).	70	70	65
c	predominio de suelo de uso recreativo y de espectáculos.	73	73	63
b	predominio de suelo de uso industrial	75	75	65

Tabla B.- Objetivos de calidad acústica para el espacio interior habitable

Uso del edificio	Tipo de Recinto	Índices de ruido		
		Ld	Le	Ln
Vivienda o uso residencial	Estancias	45	45	35
	Dormitorios	40	40	30
Hospitalario	Zonas estancia	45	45	35
	Dormitorios	40	40	30
Educativa o cultural	Aulas	40	40	40
	Salas de lectura	35	35	35

— Ordenanza de Protección del Medio Ambiente contra la Emisión de Ruidos y Vibraciones de Murcia

T I Objetivos de calidad acústica para ruido aplicable a áreas urbanizadas existentes (en exterior)

tipo de área	Ld	Le	Ln
sanitario, docente	60	60	50
residencial	65	65	55
uso terciario	70	70	65
recreativo	73	73	63
industrial	75	75	65

T II Objetivos de calidad acústica para ruido aplicable a áreas urbanizadas existentes (en interior)

uso	tipo de área	Ld	Le	Ln
residencial	estancia	45	45	35
	dormitorio	40	40	30
hospitalario	estancia	45	45	35
	dormitorio	40	40	30
educativa	aulas	40	40	40
	sala de lectura	35	35	35

— Ordenanza municipal de protección del medio ambiente frente a ruidos y vibraciones del ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria

En cuanto a niveles máximos de ruido interior, se establece un máximo de 25 dB(A) en los dormitorios de las zonas residenciales durante la noche, y 40 durante el día. En lo que respecta a los niveles máximos exteriores admisibles, se establecen 50 dB(A) durante el día, y 45 dB(A) durante la noche según el siguiente detalle:

<i>Niveles máximos admisibles en el exterior dB(A)</i>		
ZONAS	DÍ A	NOCH E
Sanitaria	45	35
Industrial y almacenaje	70	55
Comercial	65	55
Docencia	50	45
Vivienda	50	45

<i>Niveles máximos admisibles en el interior dB(A)</i>		
ZONAS	DÍA	NOCHE
Residencial:		
Estancia	40	30
Dormitorio	40	25
Servicios	45	35
Zonas Comunes	50	40

Tabla A0.

Objetivos de calidad acústica para ruidos aéreos aplicables a nuevos desarrollos urbanísticos

Tipo de área acústica		Ld	Le	Ln
E	Sanitario, docente, cultural	55	55	45
A	Residencial	60	60	50
D	Terciario diferente de C	65	65	60
C	Terciario con predominio de suelo de tipo recreativo y de espectáculos	68	68	58
B	Industrial	70	70	60

— Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao

No se permiten niveles sonoros que superen, en el ambiente exterior e interior de los edificios, los valores límite que se indican a continuación según el uso de estos (art. 88):

USOS	Leq dB(A) máximos permitidos			
	Exterior		Interior	
	DIA	NOCHE	DIA	NOCHE
SANITARIO	55	45	30	25
RESIDENCIAL	65	55	35	25
DOCENTE	60	60	30	
OFICINAS	65	60	45	
COMERCIAL	70	60	50	
INDUSTRIAL	80	70	60	

— Ordenanza Municipal Reguladora del Ruido y las Vibraciones de Palma de Mallorca

Objetivos calidad ruidos espacio interior			Índice de ruido dB(A)		
uso	tipo de recinto		Ld	Le	Ln
Residencial	zona de estancia		45	45	35
	dormitorio		40	40	30
Hospitalaria	zona de estancia		45	45	35
	dormitorio		40	40	30
	aulas		40	40	40
Educativo	sala de lectura		35	35	35

— Ordenanza Municipal sobre Protección contra el Ruido y Vibraciones del Ayuntamiento de Alicante

El nivel de ruido en el interior de viviendas transmitido a ellas por impacto de alguna actividad, con excepción de los originados por el tráfico y obras de carácter diurno, no superará los siguientes límites:

- entre las 8:00 y las 22:00 horas 35 dB (A);
- entre las 22:00 y las 8:00 horas 30 dB (A).

Si al efectuar la medición, el nivel de fondo obtenido en el interior de vivienda fuese superior a los anteriormente fijados, el valor del nivel de ruido transmitido no superará a aquéllos en 4 dB (A) en período diurno y en 2 dB (A) en período nocturno.

CAPÍTULO XIII

EL DERECHO URBANÍSTICO Y LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1. Concepto de urbanismo

El concepto de *urbanismo* lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en su primera acepción como «el conjunto de conocimientos relacionados con la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de una ciudad»⁴³¹.

El urbanismo se configura como una ciencia para la ordenación de las ciudades que están en armonía con sus habitantes; esta ciencia se basa en el respeto del principio de desarrollo urbano sostenible. Además, el urbanismo es una técnica encaminada a proyectar la ordenación y el desarrollo de la ciudad, y los usos públicos y privados de las actividades que pueden llevarse a cabo⁴³².

Las ciudades son el resultado de la historia de sus actividades económicas realizadas en cada territorio, de los flujos migratorios derivados de sus actividades, de los modos de vida que están, a su vez, condicionados por el clima y la cultura, y pueden estar influidas por las opciones políticas elegidas⁴³³. En contraposición, el urbanismo, en sentido amplio, se orienta al diseño de la ciudad futura.

2. Derecho urbanístico

El concepto de Derecho urbanístico tiene, por una parte, un sustantivo que apela a todo el Derecho y, por otro, un adjetivo, urbanístico, que alude al modelo de ciudad, su crecimiento, desarrollo y las formas de atender las necesidades de los nuevos asentamientos de la población producidos por las migraciones interiores y exteriores.

⁴³¹ Consulta realizada el 17 de febrero 2108: <https://enclave.rae.es/recursos/diccionarios>.

⁴³² M^a del Pilar Bensusan Martín, «El derecho urbanístico, El régimen jurídico de la propiedad del suelo», *Conceptos para el estudio del derecho urbanístico y ambiental en el Grado*, Madrid: Editorial Tecnos, 3^a edición, eBooks, Tagus, 2017.

⁴³³ Luis Martín Rebollo, «Prólogo», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo, Roberto O. Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007, págs. 25 a 36.

La determinación de los usos del suelo es fundamental para evitar la contaminación acústica, pues en ella se acordarán dónde se van a producir «los núcleos ruidosos» que, normalmente, vendrán determinados por la proximidad de las viviendas con respecto a las vías de comunicación y a las actividades de ocio.

En la actualidad, el Derecho urbanístico está conformado por el conjunto de disposiciones que regulan el fenómeno urbano que constituye la ordenación jurídica del urbanismo⁴³⁴.

El Derecho urbanístico se ha preocupado por el crecimiento y el ensanche de la ciudad, la expansión urbanística y la transformación del suelo rústico en urbano. Desde los inicios del siglo XXI aparecen nuevos retos, como una preocupación por espacios más amplios de los de la propia ciudad, desde los planteamientos metropolitanos a los comarcales. Además, surge una intranquilidad por el medio ambiente, por la conservación del casco histórico, por el fenómeno de la segunda residencia y por el mundo rural. El Derecho urbanístico inicialmente se ocupó del diseño de la ciudad, a través de la técnica de la expropiación forzosa para construir dotaciones y equipamientos colectivos, como cualquier obra pública. Todo ello adquirió una especial complejidad cuando, en el siglo XX, apareció la idea del plan en la Ley del Suelo de 1956⁴³⁵. Luis Martín Rebollo afirma que el Derecho urbanístico nació entre nosotros con la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956.

Tomás-Ramón Fernández manifestó que «Los Planes Generales de Ordenación Urbana Municipales son la pieza decisiva»⁴³⁶ y que «el Plan General establece el modelo territorial, la estructura básica sobre la que este descansa, y las determinaciones fundamentales de las que depende la definición de derechos y deberes de los propietarios del suelo ordenado»⁴³⁷. «El Plan General en suelo urbano

⁴³⁴ M^a del Pilar Bensusan Martín. *Op. cit.*

⁴³⁵ *Ibidem.*

⁴³⁶ Tomás-Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor (Navarra) Editorial Civitas, 25ª ed., 2017, pág. 57.

⁴³⁷ Tomás-Ramón Fernández, *op. cit.*, pág. 57.

se comporta como un auténtico plan parcial o plan de detalle»⁴³⁸.

La contaminación acústica, en sentido amplio, está íntimamente ligada con el urbanismo, y como afirma Lorenzo Martín-Retortillo Baquer: «El Derecho urbanístico debe ser el soporte adecuado para una actividad muy compleja». Además, el urbanismo requiere un tratamiento global y unitario que ha de tomar en consideración múltiples factores. Es necesario reparar en el medio ambiente sonoro, pues la contaminación acústica tiene mucho que ver con la ordenación de las ciudades y con la regulación de la vida misma⁴³⁹.

3. La planificación urbanística y las aglomeraciones

Las ciudades, por su propia naturaleza, como consecuencia de las actividades y servicios que reúnen, son un lugar donde se generan sonidos molestos. Hay que recordar que tradicionalmente han sido espacios donde se realizaban⁴⁴⁰:

- las concentraciones militares;
- los trabajos en los talleres;
- las actividades fabriles;
- los mercados;
- las actividades de transporte;
- los espectáculos;
- las actividades deportivas;
- las reuniones;
- la actividad de diversión;
- las actividades religiosas.

⁴³⁸ Tomás-Ramón Fernández, *op. cit.*, pág. 58.

⁴³⁹ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, El ruido y el urbanismo, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo, Roberto O. Bustillo Bolado, Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi, 2007, págs. 1203 a 1215.

⁴⁴⁰ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, *op. cit.*

Las antiguas poblaciones estaban dentro de un recinto amurallados, pero, a finales del siglo XIX, como consecuencia de la pérdida de la importancia militar de las fortalezas y de la creciente necesidad de viviendas, las ciudades fueron ocupando las afueras de su primitivo recinto.

La ciudad se presenta ante el ciudadano como una aglomeración de actividades, un espacio delimitado por una ruptura en la densidad de uso del suelo respecto al espacio que lo rodea. Las ciudades presentan una estructura interna basada en el principio de accesibilidad. Esta facilita la localización específica de actividades hasta su área de mercado, desde el origen y destino de los flujos hasta sus específicos recorridos internos de la ciudad. El sistema urbano es vivo y evolutivo, en el cual la adaptación al ambiente da lugar a procesos creativos en base a la estructura preexistente. También se le considera como un sistema de optimización de flujos de información⁴⁴¹:

- señales;
- ruidos;
- redundancia;
- orden;
- desorden;
- complejidad.

La aglomeración es una característica fundamental de la ciudad: «las ciudades existen y han existido en la historia porque los hombres han encontrado más ventajoso y eficiente gestionar las propias relaciones personales, sociales, económicas y de poder de forma espacialmente concentrada»⁴⁴². Frente a estas ventajas que aportan las ciudades, también se generan inconvenientes, como la contaminación acústica, la congestión del tráfico, la criminalidad, la calidad del aire en general, etc.

El Derecho ha tratado de prevenir, combatir o delimitar los estos sonidos

⁴⁴¹ Robert Camagni, *Economía urbana*, Barcelona, Boch, 2004, pág. 15.

⁴⁴² *Ibidem*, pág. 21.

molestos. En muchas ocasiones las medidas son físicas y seleccionan espacios que el urbanismo actual denomina «zonificación».

La clasificación de las actividades iba a tener consecuencias en los emplazamientos y distancias, para poder proteger así a los habitantes de la ciudad, frente al ruido y otros problemas. En consecuencia, serían los municipios, en sus ordenanzas municipales y en los planes de urbanización, los que delimitarían las instalaciones ruidosas. En este sentido, se creó la regla de que las actividades insalubres y peligrosas deberían instalarse a una distancia de dos kilómetros de la población.

A pesar de todo, en la zona residencial más selecta pueden aparecer focos sonoros inaguantables por los ruidos vecinales y por el desarrollo de las ciudades que en determinados casos han invadido las zonas destinadas las actividades fabriles.

«El núcleo central del desarrollo urbanístico se encuentra en la idea del plan, que, en un sentido amplio, puede entenderse como el instrumento de ordenación del desarrollo urbano en un ámbito geográfico determinado»⁴⁴³

4. Plan urbanístico

El plan supone prever y encauzar el destino y el diseño de la ciudad. Se contemplan los tipos de suelo, los usos permitidos, la intensidad de los usos previstos, la ubicación de los viales y los equipamientos públicos. En consecuencia, se determina el tipo de ciudad que se desea, la edificación que se permite, los usos que se prohíben, las formas, los estilos, las pautas de crecimiento y expansión⁴⁴⁴. José María Baño León opina que «el plan urbanístico es un documento complejo que para la consecución de sus fines articula una serie de medidas»⁴⁴⁵, y considera que cuando «contengan reglas vinculantes deben ser publicadas por una elemental razón de

⁴⁴³ M^a del Pilar Bensusan Martín, *op. cit.*

⁴⁴⁴ Luis Martín Rebollo, *op. cit.*

⁴⁴⁵ José María Baño León, *Derecho Urbanístico Común*, Madrid: Iustel, 2009, pág. 130 y 194.

seguridad jurídica que la CE reconoce con el principio de publicidad de las normas (art 9.3). Sin embargo, el hecho de que los planes [...] no solo contengan normas jurídicas explica, en parte, los problemas habidos». «Los planes son algo más que normas, pues dentro del contenido de los planes puede haber partes que no tengan carácter normativo, aunque sirvan para interpretar el plan»⁴⁴⁶. Estos documentos forman parte del plan, pero no tienen carácter normativo. Así podemos distinguir:

- la memoria informativa;
- los planos de información;
- el documento ambiental.

En contraposición, «un plano de clasificación de usos puede establecer la superficie a la que se aplica la normativa sobre la edificación [...] La inclusión de la superficie grafiada en el plano tiene carácter normativo porque implica la aplicación de un régimen jurídico concreto»⁴⁴⁷.

La política urbana se plasma en el plan; sin embargo, las leyes urbanísticas se ocupan principalmente de imponer unas normas mínimas al plan, tales como⁴⁴⁸:

- la forma de elaboración;
- el procedimiento de aprobación;
- la naturaleza;
- los efectos que de él se derivan;
- los contenidos mínimos;
- los estándares.

La legislación urbanística no puede decir cómo será la ciudad, pues ello corresponde al plan, sino cómo será el plan. Las leyes pueden ser más o menos intervencionistas o liberales a la hora de diseñar los planes. Por ello se da la

⁴⁴⁶ *Ibidem*, pág. 130.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, pág. 130.

⁴⁴⁸ Luis Martín Rebollo, *op. cit.*

importancia a la participación ciudadana en la elaboración de los planes en la que insiste la Ley del Suelo. Aquí, también, reside la importancia de motivar las decisiones.

El Derecho urbanístico hay que analizarlo como parte de todo el Derecho. En consecuencia, hay que acudir, también, a las relaciones jurídico- privadas. Además, el derecho urbanístico es parte del derecho público, cuando se trata de actividades que están protagonizadas por las Administraciones Públicas⁴⁴⁹. Por lo tanto, el Derecho urbanístico forma parte del Derecho administrativo. Las normas urbanísticas están sometidas a la ley, los reglamentos y a los propios planes, que son aplicados por la Administración que aprueba, delimita, urbaniza y exige gastos de urbanización, otorga licencias e impone sanciones y que, al aplicarlas, puede excederse, de donde se deriva la posibilidad de recurso.

Las administraciones autonómicas y locales tienen competencias urbanísticas, como se deduce del art. 148.1. 3ª de la Constitución⁴⁵⁰, de todos los Estatutos de Autonomía y de las Bases de Régimen Local de 1985. La CE en su art. 47, alude al deber de los poderes públicos de regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, y en el art. 45 se refiere al derecho de los ciudadanos de disfrutar de un medio ambiente adecuado.

Planificar supone, en todos los órdenes, encarar y diseñar el futuro. En consecuencia, la planificación y la posterior zonificación significan prever y encauzar los usos del suelo, como:

- el qué, dónde y cómo se puede edificar;
- la parcela mínima;
- la altura;
- la ocupación;

⁴⁴⁹ Luis Martín Rebollo, «Derecho urbanístico: concepto y contenido», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O, Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007, págs. 41 a 52.

⁴⁵⁰ «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencia en las siguientes materias: [...] 3ª Ordenación del territorio y vivienda» (art. 148.1. 3ª).

- la separación de linderos;
- el tipo de construcción;
- las zonas reservadas a la industria;
- las zonas de servicios;
- las zonas residenciales;
- las zonas culturales;
- las zonas deportivas;
- las zonas de ocio.

El plan de urbanismo es la plasmación de la política urbana que diseña y prefigura el futuro de la ciudad. Una vez aprobado el plan, la gestión urbanística no puede depender solo de la voluntad política, sino que también deben adoptarse las decisiones en virtud de los criterios de conveniencia y oportunidad plasmadas en el documento normativo, que es el plan. Estas previsiones recogidas en el plan afectan al transporte, al ocio a los lugares de trabajo y, por tanto, a la contaminación acústica. Al final, la ciudad es el resultado de la sociedad que la ocupa. El urbanismo, como ya hemos dicho, son las soluciones concretas que se plasman en los planes que elaboran los ayuntamientos, y que respeten el marco mínimo legal y procedimental.

5. La Ley del Ruido y la técnica de planificación

Ley del Ruido regula los mapas de ruido, «como técnica de planificación sectorial para garantizar los objetivos de calidad acústica en áreas delimitadas en función del uso predominante del suelo. De los mapas derivan planes en los que se afronta globalmente la contaminación acústica, así como la identificación de las zonas que incumplen los objetivos de calidad y sean objeto de especiales medidas correctoras. Se trata de previsiones obligatorias para el planeamiento territorial y urbanístico (art. 17)»⁴⁵¹.

⁴⁵¹ Fernando López Ramón, «Ordenación del Territorio», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007, págs. 41 a 52.

La primera medida recogida en el capítulo III, de la Ley del Ruido, es la planificación territorial y urbanística que tiene extraordinaria importancia en la reducción de la contaminación acústica. El planteamiento territorial y el planeamiento urbanístico son instrumentos decisivos en la prevención de la contaminación acústica.

«Mediante la actividad del planeamiento, las administraciones locales, bien supervisadas o no por las CC. AA., prefiguran y anticipan lo que con el tiempo será la ciudad o el concreto espacio territorial», según afirma Tomás Ramón Fernández⁴⁵².

Los ayuntamientos aprueban los sistemas de ejecución de los planes y a quiénes les compete intervenir y autorizar los diferentes momentos y pautas de la gestión urbanística. También tienen el control de la edificación mediante el instrumento de la licencia urbanística.

La atribución de competencia de los entes locales sobre urbanismo no está en la legislación de régimen local, sino en la legislación urbanística. Como se trata de una legislación básicamente autonómica, tanto desde el punto de vista constitucional como estatutario, serán las normas autonómicas las que determinen las competencias municipales. Por tanto, su contenido depende de una ley que les faculte⁴⁵³.

Los planes parciales desarrollan el plan general en el suelo urbanizable. Existirán tantos planes parciales como sectores se hayan previsto en el PGOU, es decir, tantos como divisiones de suelo urbanizables se hayan previsto. En consecuencia, el plan parcial concreta las previsiones de crecimiento del PGOU. Así, asigna usos y divide el sector en unidades de ejecución.

La licencia urbanística es, en nuestro ordenamiento, un acto de carácter declarativo, a través del cual la Administración se limita a comprobar si la actividad

⁴⁵² Roberto O. Bustillo Bolado, «Derecho urbanístico y ordenación de la edificación», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007, págs. 89 a 94.

⁴⁵³ Luis Martín Rebollo, *op. cit.*, págs. 155 a 165.

proyectada por el particular se ajusta a la legislación y al planeamiento urbanístico. Esta naturaleza necesariamente reglada de la licencia urbanística prohíbe a la Administración realizar una actividad discrecional en la concesión de estas, si no existe una justificación suficiente.

El urbanismo moderno tiene una especial consideración de sus repercusiones sobre el medio ambiente. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer profundiza en esta idea y manifiesta que «habrá que considerar de manera especial lo referente a una de sus modalidades, en cuanto hoy se habla también del medio ambiente sonoro»⁴⁵⁴. La problemática de la contaminación acústica tiene que ver mucho con la ordenación de las ciudades y la regulación de la vida en ellas. Existe una doble vertiente, por una parte, no ser agente provocador de ruidos evitables y por otra estar protegidos frente a las inmisiones del ruido exterior.

Las ciudades reúnen múltiples actividades y esto tiene consecuencias, está llamado a ser un «núcleo ruidoso»⁴⁵⁵. El Derecho ha reflejado siempre, el afán de prevenir, combatir o delimitar la contaminación acústica. La delimitación puede ser física a través de la «zonificación» de la ciudad.

La contaminación acústica empezó a preocupar seriamente cuando se expandieron los efectos de las primeras revoluciones industriales y comenzaron a multiplicarse actividades industriales y fabriles de cierta entidad. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres y Peligrosas, Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, intentó controlar este problema, ya que «constituyen una incomodidad por los ruidos o vibraciones que se producen (art.3)». La idea era que las actividades molestas deberían alejarse de las zonas residenciales y de especial sensibilidad.

El reglamento estaba enlazado con los instrumentos urbanísticos, ordenanzas y planes, por lo que el conjunto de normas formaba parte del Derecho urbanístico que

⁴⁵⁴ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, op. cit.

⁴⁵⁵ *Ibidem*.

es un sistema complejo alimentado por diversas fuentes ⁴⁵⁶. El reglamento, como ya hemos comentado, ha sido sustituido en gran medida por la normativa autonómica.

Bensusan Martín afirma que la zonificación limita la libertad de edificación para asignar usos determinados a cada área de la ciudad: «La zonificación o *zoning* es una técnica expuesta por primera vez o por el arquitecto alemán Joseph Stübben. Consiste en atribuir determinados usos a áreas concretas de la ciudad. Como señalan García de Enterría y Parejo Alfonso, hasta la aparición de la zonificación los propietarios del suelo únicamente tenían el deber de respetar las alineaciones viarias establecidas en los Planes de Ensanche y Reforma Interior, y a partir de la misma, hasta su extinción se va a limitar radicalmente su hasta entonces libertad de ejercicio del *ius aedificandi*» ⁴⁵⁷.

La zonificación puede ser insuficiente por diversas razones:

- por el crecimiento de las ciudades, ya que hace que zonas industriales terminen cercadas por viviendas;
- por el déficit de educación ambiental, ya que provoca que la población emita ruidos en cualquier parte de la ciudad;
- por la presencia de locales de ocio en las zonas residenciales;
- por el desarrollo de las infraestructuras viarias, de los ferrocarriles, de los puertos que están en las ciudades;
- por el tráfico de vehículos, y a que esta que es la principal queja de los ciudadanos en la encuesta del INE sobre calidad de vida. Este fenómeno tiene un impacto en toda la ciudad.

La cuestión de la contaminación acústica no tiene soluciones fáciles, aunque hay mucho que hacer. Lorenzo Martín-Retortillo Baquer afirma que «no se va a estimar suficiente la técnica de la separación de actividades por zonas: hay que aprender de la experiencia, poner en movimiento la imaginación e intentar hacer operativos otros

⁴⁵⁶ *Ibidem*.

⁴⁵⁷ M^a del Pilar Bensusan Martín, *op. cit.*

remedios, otras soluciones»⁴⁵⁸. Y añade que «podría afirmarse sin exagerar que, a la vista de sus connotaciones de protección ambiental y sanitaria, viene a ser una ley sobre ordenación del territorio y, en concreto, sobre el urbanismo, dando una visión amplia y genérica de esta ciencia, como se recordaba al comienzo, desde su carácter de norma básica: la Ley del Ruido es una ley urbanística».

La Ley del Ruido es una ley básica de aplicación en todo el Estado, también aquí sigo las reflexiones de Lorenzo Martín-Retortillo Baquer cuando afirma que «no todo lo urbanístico se ha transferido a las comunidades autónomas, según el nuevo reparto de poderes, la Ley del Ruido predetermina todo el sistema jurídico». La ley y sus normas de desarrollo han tenido un claro impacto en la planificación urbanística en todo el territorio nacional.

El planeamiento diseña la ciudad y estudia su modo de crecimiento y conservación, y con las licencias se controla el ejercicio de las actividades. Antonio Cano Murcia considera que «se echa en falta que la legislación urbanística no aborde con rotundidad y entereza los problemas que suscita el ruido como factor contaminante, cuando paradójicamente se busca una solución al mismo desde la propia ordenación urbanística, teniendo que recurrir a normas sectoriales que remiten a su vez a los planes generales, y por ende a los municipios, para que se adopten medidas que coadyuven a solucionar el problema»⁴⁵⁹.

Además, Cano Murcia opina que «hasta la fecha las ordenanzas son la herramienta jurídica municipal por excelencia en la que se mezclan aspectos relacionados con la planificación acústica»⁴⁶⁰.

⁴⁵⁸ *Ibidem*.

⁴⁵⁹ Antonio Cano Murcia, Planeamiento urbanístico y ruido, *El ruido en las ciudades*, Barcelona: Boch, 2009.

⁴⁶⁰ *Ibidem*.

La clasificación del suelo constituye una obligación de los instrumentos de ordenación integral del territorio para determinar su régimen jurídico del suelo⁴⁶¹. Las comunidades autónomas distinguen entre suelo urbano, no urbanizable y rural⁴⁶². Una vez realizada la clasificación del suelo, el siguiente paso es concretar los usos a los que se dedica o se proyecta cada metro de suelo. Este proceso de concretar los usos del suelo con el máximo detalle se denomina «calificación». La técnica de la calificación consiste en la división del suelo como se prevé en el plan. Estas divisiones tendrán unas condiciones homogéneas. Las zonas tendrán determinado desde el punto de vista de la prevención del ruido, para no contaminar la zona⁴⁶³:

- los usos;
- las intensidades;
- el tipo de edificación.

En conclusión, Cano Murcia opina que la forma más eficaz para combatir el ruido en las ciudades tiene como punto de partida el urbanismo, a través de la planificación urbanística. De tal forma, se prohíben determinados usos en zonas acústicamente saturadas, y se impide así la convivencia de actividades molestas por ruido en zonas residenciales, se localizan las actividades recreativas en zonas adecuadas para evitar la contaminación acústica, y se exige el cumplimiento drástico de las medidas correctoras⁴⁶⁴.

En definitiva, «la calificación del suelo consiste en dividirlo en sectores y asignar a cada uno de ellos unos usos globales con carácter excluyente o alternativo, pretendiendo asegurar un equilibrio entre usos, sus intensidades y el equipamiento de infraestructuras y servicios. En la distribución de los usos del suelo están implicados

⁴⁶¹ *Ibidem*.

⁴⁶² Tomás Ramón Fernández, *Manual de Derecho Urbanístico*, Navarra: Editorial Civitas, edición 25ª, 2017, pág. 112.

⁴⁶³ Antonio Cano Murcia, *op. cit.*

⁴⁶⁴ Antonio Cano Murcia, *op. cit.*

intereses generales decisivos, pues de su medida y realización depende conseguir una mejor o peor solución a las aspiraciones, incluida la acústica»^{465,466}.

Los tipos de áreas acústicas ya comentadas que establece la Ley del Ruido es un *numerus apertus*, por lo que pueden ser ampliadas por las comunidades autónomas. Esto parece lógico si tenemos en cuenta el papel preponderante que tienen en legislación urbanística, cuestión aclarada con la STC 61/1997.

La planificación urbana y la gestión y determinación de los usos del suelo sería otra forma conceptual de exponer a grandes rasgos la mejor solución a un problema complejo, como es el de la contaminación acústica. Ángel M^a Ruiz de Apodaca Espinosa opina que «en la actualidad, buena parte del ruido ambiental que soportamos en la ciudad deriva de una falta de previsión en la ordenación del territorio, en la planificación urbanística o en la elección de determinados modelos de desarrollo urbano».

Martín Mateo destaca el ruido como un factor de ordenación territorial al señalar que la planificación urbanística y la ordenación territorial son medidas que inciden en la transmisión del ruido, y que se materializan en el alejamiento de determinados focos de ruido de difícil o imposible eliminación⁴⁶⁷.

La reducción de los ruidos a través de la planificación territorial puede establecer restricciones en la utilización del suelo donde ya se han observado altos niveles de ruido, tales como carreteras o instalaciones industriales, con objeto de proteger los logros existentes. Además, se puede fomentar la agrupación de actividades generadoras de ruido lejos de las zonas especialmente protegidas, como las sanitarias, educativas y residenciales. En consecuencia, se podrán preservar zonas con bajos niveles de ruido para los usos protegidos.

⁴⁶⁵ Antonio Fernández Cabalella, *El urbanismo finalista. A propósito del principio de menor restricción del derecho de propiedad*, Madrid: Editorial Civitas 2002, pág. 37.

⁴⁶⁶ Patricia Valcarcel Fernández, «Búsqueda de la calidad acústica en los instrumentos de planeamiento y parámetros de objetivación», *Comentarios a la Ley del Ruido Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, directora Blanca Lozano Cutanda, Madrid: Editorial Civitas, 2004, pág. 89 a 189.

⁴⁶⁷ R. Martín Mateo, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. II, Madrid: Trivium, 1991, pág. 642.

La planificación urbanística incide sobre las actividades ruidosas, a través de:

- la asignación de los usos del suelo;
- la adopción de criterios de zonificación;
- las medidas generales para reducir el impacto acústico;
- la limitación de edificación;
- la determinación de las ubicaciones contaminantes por ruido;
- las prohibiciones;
- los requisitos de aislamientos acústico de los edificios en función de los usos previstos y los niveles de ruidos estimados.

La planificación urbanística deberá tener en cuenta las previsiones establecidas en la Ley del Ruido, en sus normas de desarrollo y en las actuaciones administrativas realizadas en ejecución de aquéllas (art.17). El objetivo es:

- prevenir, minimizar y corregir la contaminación acústica;
- clasificar las áreas acústicas;
- crear mapas de ruido;
- diseñar planes de acción.

Además, como ya hemos comentado, los ayuntamientos han tenido que adaptar las ordenanzas existentes y el planteamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo.

La intervención administrativa sobre los emisores acústicos no supone, en ningún caso, la introducción de una nueva figura de autorización, sino que se integra en los procedimientos conocidos: la autorización ambiental integrada, la evaluación del impacto ambiental, la licencia de actividades clasificadas y el resto de autorizaciones, licencias y permisos que habilitan el ejercicio de actividades o las instalaciones y funcionamientos de equipos y maquinarias que puedan producir contaminación acústica (art. 18.1 de la Ley del Ruido).

En esta línea, la Ley del Ruido faculta a las Administraciones Públicas competentes para revisar el contenido de las autorizaciones, licencias o permisos, sin

derecho indemnizatorio alguno, para adaptarlos a las reducciones de los valores límites establecidos (art. 18.1).

Se permiten las excepciones contempladas en el art. 21 de la Ley del Ruido, pero para ello se deberán cumplir los límites de protección interior, y además los ayuntamientos tienen que motivar y justificar y las razones excepcionales de interés público. Por tanto, se trata de un proceso reglado, por lo que procede traer aquí el comentario de Eduardo García de Enterría:

«Siendo la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados un caso de aplicación e interpretación de la Ley que ha creado el concepto, el juez puede fiscalizar sin esfuerzo alguno tal aplicación, valorando si la solución a que con ella se ha llegado es la única solución justa que la ley permite»⁴⁶⁸.

Además, las Administraciones Públicas asegurarán las medidas adecuadas a la prevención de la contaminación acústica, en particular mediante la aplicación de las tecnologías de menor incidencia de entre las mejores técnicas viables.

El objeto es no superar los límites sonoros establecidos, sin perjuicio de las excepciones establecidas para las servidumbres acústicas comentadas en el punto 3.3.5 del capítulo IV.

Prohibir las licencias de construcción constituye la máxima expresión de la prevención del medio ambiente. Cuando estas están dirigidas a evitar riesgos de producción de contaminación acústica, las medidas son consecuencia del mandato constitucional de los poderes públicos del art. 45 de la CE. Así, el art. 20.1 de la Ley del Ruido prohíbe la concesión de nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de

⁴⁶⁸ Enrique García de Enterría y T.R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. 2, 10ª edición, Madrid: Editorial Civitas, 2000, pág. 459.

emisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que se apliquen en la zona correspondiente⁴⁶⁹.

Otro aspecto, ya comentado en el capítulo VI, apartado 3, de la intervención administrativa que recoge la Ley del Ruido, obliga a aplicar el Código Técnico de Edificación, previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, y a incluir un sistema de verificación acústica de las edificaciones, con el objeto de mejorar su calidad acústica en los supuestos de nueva construcción y rehabilitación total.

6. La relación entre planificación urbanística y la contaminación acústica en la STS 4333/2012 (RJ 2346/2013)

En este sentido, es interesante considerar la STS 4333/2012 (RJ 2463/2013), Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 8 de junio de 2012, con la ponente María Pilar Teso Gamella. Se trata de un recurso, interpuesto por la Junta de Galicia, contra el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley del Ruido, en lo referente a la zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas.

La Junta de Galicia pretendía la nulidad de los arts. 5.1, 9, 11.1 y 13.1 del citado Real Decreto. Las razones esgrimidas por la administración autonómica en el FD 1º son, en síntesis, que «el Estado había invadido las competencias exclusivas que sobre el urbanismo tienen atribuida constitucionalmente las comunidades autónomas, pues ni la competencia sobre el medio ambiente ni en sanidad habilitan al Estado a regular el planeamiento urbanístico». Dicho de otro modo, defendía, que el Estado no ostenta

⁴⁶⁹ Ley del Ruido, art. 20. Edificaciones. 1. No podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas, excepto en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial, en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que les sean aplicables. 2. Los ayuntamientos, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, podrán conceder licencias de construcción de las edificaciones aludidas en el apartado anterior aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados, siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior.

competencia alguna para establecer el contenido de los planes de urbanismo, ni para imponer específicas determinaciones sobre el ruido al planificador.

Por el contrario, la Administración General del Estado se opone a la estimación de recurso porque considera que el Estado tiene competencia en materia de medio ambiente y en sanidad. Con ello, para regular la zonificación acústica, los objetivos de calidad y las emisiones acústicas. Se indica, también, que las competencias previstas en los artículos 149.1. 16ª y 23ª permiten al Estado disponer de tal regulación (FJ 1º).

Los preceptos cuya nulidad se postula, arts. 5.1, 9, 11.1 y 13.1 del RD impugnado establecen que en la planificación territorial y en los instrumentos de planeamiento urbanístico se incluirá la zonificación acústica del territorio en áreas acústicas de acuerdo con las descritas en la Ley del Ruido, estableciendo una clasificación de estas áreas en función del uso predominante del suelo (art. 5.1) y de la delimitación de las zonas de servidumbre acústica de los mapas del ruido (art. 9). Se adoptarán, también en el planeamiento, las medidas que hagan efectivas las servidumbres acústicas (artículo 11.1) y, por último, se incluirá la delimitación correspondiente a la zonificación acústica (art.13).

En las normas impugnadas se regulan perturbaciones causadas por el ruido que están íntimamente relacionadas con la salud, la calidad de vida, el entorno, el medio ambiente y el urbanismo; dichas normas regulan la relación del hombre con uno de los recursos esenciales: el territorio.

Las comunidades autónomas tienen constitucionalmente atribuidas competencias exclusivas en sobre la «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», como se sabe (art. 148.1. 3ª)⁴⁷⁰. En contraposición, el Estado ostenta algunos títulos, de los previstos en el art. 149.1 de la CE, que le facultan para incidir en el urbanismo. Esto se debe a la interferencia que sobre el mismo pueden proyectar otros títulos competenciales sobre los que el Estado tiene competencia exclusiva, en unos casos, o compartida, en otros (FJ 2º).

⁴⁷⁰ Ver STC 61/1997 y 164/2001.

Así, el Estado tiene títulos sobre medio ambiente y sanidad que le permiten interferir con la competencia exclusiva autonómica sobre el urbanismo, cuando comparten escenario. En concreto, la norma reglamentaria recurrida se dicta en desarrollo de la Ley del Ruido, y al amparo, según señala expresamente la disposición final segunda del citado RD, de lo dispuesto en el art. 149.1.16^a y 23^a de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la materia, en las bases y en la coordinación general de la sanidad, y de la «legislación básica sobre protección del medio ambiente».

La competencia autonómica sobre urbanismo ha de coexistir las que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 de la CE, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente, la competencia de las comunidades autónomas sobre el mencionado sector material. En este caso, se produce la unión entre el urbanismo y el medio ambiente⁴⁷¹.

El urbanismo sostenible refleja la creciente relación entre el urbanismo y medio ambiente. La mayor preocupación ambiental de la sociedad actual y su proyección sobre el urbanismo ha tenido un gran desarrollo en los últimos años. El urbanismo tradicional no se había ocupado del medio ambiente. La preocupación por el medio ambiente ha surgido recientemente y se ha fusionado con el urbanismo. Así, esta preocupación por las normas sobre el medio ambiente, en el plano internacional, comunitario y en nuestro derecho interno, hay que relacionarla con el desarrollo sostenible. La inquietud es consecuencia del deterioro causado en nuestro entorno por la indiferencia ambiental (FJ 3º).

Conviene hacer un paréntesis para recordar que la indicada competencia sobre el medio ambiente «tiene un carácter transversal y polifacético, por su incidencia en otros sectores materiales de la actividad administrativa, como el urbanismo, el agua, el patrimonio histórico, u otras, pues este carácter ya fue señalado por la STC 102/1995, de 26 de junio» (FJ 4º).

⁴⁷¹ El Tribunal Constitucional, en STC 204/2002, de 31 de octubre, que cita otras precedentes STC 102/1995 y 61/1997.

El TC advirtió que la naturaleza transversal de la competencia sobre el medio ambiente no puede justificar una *vis expansiva*, pues supondría suprimir competencias que inciden en el territorio, el entorno y los recursos naturales. Pero tampoco el urbanismo puede aislarse de la vertiente medio ambiental a la que ahora se encuentra indisolublemente unida (FJ 4º)⁴⁷².

«La preocupación acústica incide y se proyecta en el urbanismo con una gran intensidad. En las zonas urbanas la relación entre el medio ambiente y el urbanismo reviste mayor intensidad y gravedad. Los problemas más frecuentes están relacionados con el tráfico rodado o los locales de ocio. En consecuencia, el planificador urbanístico no puede desentenderse de la protección acústica de los ciudadanos».

Así, reconoce el TS que «el planeamiento constituye, por tanto, un eje central y esencial, integrando la primera línea de lucha contra la contaminación acústica, en el medio urbano, que diseña la Ley del Ruido y que desarrollan las normas reglamentarias impugnadas en este recurso. Consciente de tal importancia estratégica, la propia ley citada, en el artículo 6 y en la disposición transitoria segunda, implican y vinculan al planificador en tal cometido» (FJ 5).

La referencia al planeamiento urbanístico en el art 5.1 del RD recurrido, corresponde con la aplicación del art. 7 de la Ley del Ruido, y se concreta en el art. 5 al clasificar las áreas en armonía con su calificación urbanística (residencial, industrial, recreativa, terciaria, sanitaria, docente, cultural, sistemas generales y otras).

Las servidumbres acústicas que figuran en los mapas de ruido se han de incluir, también, en el planeamiento (art. 9). Este debe incluir la delimitación de la zonificación para que las servidumbres sean efectivas. Si se quiere que la protección contra la contaminación sonora sea realmente enérgica y eficaz, las Administraciones Públicas deben implicarse en la protección del medio ambiente frente al ruido.

⁴⁷² STC 227/1998, STC 102/1995

Por otra parte «la consabida llamada a los mecanismos de coordinación entre las diferentes administraciones, para remediar o evitar la contaminación acústica, no puede quedar al albur cada una de ellas, sino que debe establecerse, legal y reglamentariamente un umbral común de protección mediante, por lo que hace al caso, la vinculación al planificador urbanístico. Este aspecto no podemos considerarlo lesivo para el diseño de competencias, como tampoco, la zonificación acústica, mapas del ruido y zonas de servidumbre, que constituyen el escalón más elemental, cercano y efectivo para dispensar dicha tutela» (FJ 5º).

El TS considera que la prevalencia del medio ambiente y, en particular, la contaminación acústica tiene un valor superior, y el cruce con otras competencias del Estado, determina que no se pueda considerar, por tanto, que las normas reglamentarias impugnadas vulneren la citada competencia autonómica sobre el urbanismo.

La solución contraria que postula la Junta de Galicia conduciría a prescindir de la Ley del Ruido y supondría una pérdida de eficacia en la lucha contra la contaminación acústica. El urbanismo no puede estar aislado, ajeno e inmune a otras competencias que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos y que revisten una dimensión social que debe ser protegida (F 6º).

La competencia sobre sanidad también presta cobertura a las normas impugnadas, porque la salud está comprometida cuando se producen agresiones procedentes del ruido. La alteración de la calidad acústica produce daños para la salud humana, los bienes o el medio ambiente (art. 1 de la Ley del Ruido). Las consecuencias del ruido sobre la salud se pueden manifestar de formas diferentes, como en alteraciones del sueño o problemas de audición, y pueden tener repercusiones de carácter psicológico y fisiológico, de evidentes efectos nocivos sobre la salud (FD 7º).

Las normas reglamentarias de la Ley del Ruido profundizan en la vinculación del planeamiento urbanístico con las normas de protección de la contaminación acústica, que se deberán adaptar para prevenir o corregir este tipo de contaminación (art. 6 y 17 de la Ley del Ruido).

Así mismo, el TS recoge que les corresponde a los ayuntamientos aprobar las ordenanzas en relación con el ruido, y, además, deberán adaptar las ordenanzas existentes y el planeamiento urbanístico a las disposiciones de esta ley y de sus normas de desarrollo. Además, el TS considera que la planificación general territorial y la urbanística deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en esta ley, en las normas dictadas en su desarrollo y en las actuaciones administrativas que se hayan realizado (ver arts. 6 y 17 de la Ley del Ruido).

Por otro lado, al Gobierno le corresponde establecer los «objetivos de calidad aplicables al espacio interior habitable de las edificaciones destinadas a vivienda, usos residenciales, hospitalarios, educativos o culturales (art. 8)». El alto tribunal consideró que el reglamento que desarrolla la Ley del Ruido no ha transgredido los límites en el ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo que se pretenda que la norma establecida repita o copie lo dispuesto en la ley, pues en eso no consiste el desarrollo reglamentario. Según el TS, la norma legal ya establece la sujeción del planeamiento urbanístico, que constituye el epicentro de los motivos de impugnación que aduce la Administración recurrente, a la protección contra el ruido.

En definitiva, al establecer el diseño de la ciudad, el planificador ha de tener en cuenta, necesariamente, la variable de protección contra el ruido, la delimitación de las áreas acústicas, de las zonas de servidumbre acústica de los mapas del ruido y la inclusión de la delimitación correspondiente a la zonificación acústica, como sucede con otras exigencias vinculadas también a la planificación urbanística, como la suficiencia de recursos hídricos, aunque en este caso se contemplen otros mecanismos para su consecución. Por ello, el TS procedió a desestimar el recurso contencioso administrativo que interpuesto por la Junta de Galicia contra el Real Decreto 1367/2007, de 19 de septiembre (FJ 8º).

El TS considera que la Ley del Ruido es una ley urbanística. Además, la planificación urbanística debe respetar el desarrollo sostenible y, por tanto, el planificador debe respetar el medio ambiente. La planificación general y urbanística deberán respetar la Ley del Ruido, sus desarrollos reglamentarios y las actuaciones administrativas realizadas en su ejecución. Por otra parte, la prevalencia de la variable

ambiental y su especificidad, la contaminación acústica, interfiere sobre el urbanismo. De esta manera, la planificación territorial y los instrumentos de planeamiento urbanístico incluirán la zonificación acústica del territorio en función del uso predominante.

Además, la delimitación de las zonas de servidumbre acústica deberá constar en los mapas de ruido para que estas últimas sean efectivas en la protección frente al ruido, y se eviten así las implantaciones de áreas residenciales en su perímetro. En las normas reglamentarias se regulan las relaciones entre el ruido y el urbanismo para impedir las perturbaciones que están íntimamente relacionadas con la salud, la calidad de vida, el entorno y el medio ambiente, y el urbanismo. El urbanismo regula la relación entre el hombre y un recurso esencial, que es el territorio. El urbanismo sostenible resume la conexión entre dos títulos por una parte el urbanismo y por otra parte la creciente relación con el medio ambiente.

7. La planificación urbanística y la contaminación acústica en las comunidades autónomas

Ciertas comunidades autónomas han desarrollado su propia Ley del Ruido y han incorporado en ella disposiciones sobre la planificación urbanística. Así la Ley Catalana de 16/2002, de 28 de junio, de Protección contra la Contaminación Acústica, obliga a que los instrumentos de planeamiento acústico tengan en cuenta los mapas de capacidad acústica definidos en el ámbito municipal y las normas para las nuevas construcciones en las zonas de ruido (art. 9.7).

En la misma línea, la Ley Valenciana 7/2002, de 3 de diciembre, de Protección contra la Contaminación Acústica, impone que los instrumentos de planeamiento urbanístico contemplen la información y las propuestas contenidas en los planes acústicos municipales, y a su vez obliga a incorporar instrumentos de planeamiento urbanístico, un estudio acústico en su ámbito de ordenación mediante la utilización de modelos matemáticos predictivos que permitan evaluar su impacto acústico y adoptar las medidas para su reducción.

También encontramos referencias a la planificación en la Comunidad de Aragón en la Ley 7/2010, de 18 de noviembre, contra la Contaminación Acústica, donde se establece que la planificación y ordenación del territorio tendrán en cuenta las previsiones establecidas en esta ley, y en sus normas de desarrollo. En este sentido, se reserva un papel adicional de protección: ampliar, acotar y revisar los tipos de áreas y ambientes acústicos, y la delimitación y revisión. También, para mejorar la planificación urbanística, se prevén medidas generales para minimizar el impacto acústico, tanto de los emisores existentes en el momento de la realización del Plan General de Ordenación Urbana, como en la de la futura ubicación de la zona que haya que planificar⁴⁷³.

En el anexo I, de la Ley 7/2010 de Aragón se define «la planificación acústica» como el control y minimización de la contaminación acústica futura mediante la aplicación de criterios acústicos en aspectos como la ordenación territorial, la ingeniería de sistemas de gestión de tráfico, la ordenación de la circulación, la reducción del ruido con medidas de aislamiento, la previsión de medidas correctoras y la lucha contra el ruido en su origen. Esta definición la recoge el Real Decreto 1513/2005, de 16 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental, (art. 3).

8. La planificación urbanística y la contaminación acústica en las ordenanzas municipales

En las ordenanzas, contra la contaminación acústica de los municipios analizadas, encontramos las siguientes disposiciones sobre la planificación acústica relativas a la aplicación de la Ley del Ruido. Así, hallamos referencias en la norma de la ciudad

⁴⁷³ Ley del Ruido, art. 20. Edificaciones. 1. No podrán concederse nuevas licencias de construcción de edificaciones destinadas a viviendas, usos hospitalarios, educativos o culturales si los índices de inmisión medidos o calculados incumplen los objetivos de calidad acústica que sean de aplicación a las correspondientes áreas acústicas, excepto en las zonas de protección acústica especial y en las zonas de situación acústica especial, en las que únicamente se exigirá el cumplimiento de los objetivos de calidad acústica en el espacio interior que les sean aplicables. 2. Los ayuntamientos, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas, podrán conceder licencias de construcción de las edificaciones aludidas en el apartado anterior aun cuando se incumplan los objetivos de calidad acústica en él mencionados, siempre que se satisfagan los objetivos establecidos para el espacio interior.

Madrid, que establece el deber de los órganos municipales competentes de velar por el cumplimiento de lo previsto en la ordenanza en el ejercicio de sus potestades de planificación urbanística, de inspección y control de las actividades, y sancionadora (art. 4).

Hay ordenanzas que tendrán presente la contaminación acústica en las tareas de planeamiento urbanístico, de intervención administrativa y de control de todo tipo de actividades y servicios (art.1 de la ordenanza de Barcelona y art. 11 de la ordenanza de Valencia).

La ordenanza de Zaragoza, con el fin de garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar, a la protección de la salud, a la calidad de vida y a un medio ambiente adecuado, y de proteger los bienes de cualquier naturaleza, deberá contemplar la incidencia de ruidos y vibraciones con el resto de los factores considerar en las siguientes actuaciones (art. 5):

- el planeamiento urbanístico;
- en los proyectos redactados para la solicitud de licencias urbanísticas;
- en las autorizaciones previas para la realización de cualquier actividad o servicio.

Hay normas que profundizan más en la calidad ambiental. Así, la ordenanza de Málaga dispone que la planificación urbanística y los planes de infraestructura física deberán tener en cuenta las previsiones establecidas en la ordenanza, en las normas que lo desarrollen y en las actuaciones administrativas realizadas en su ejecución, en especial los mapas de ruido, y los planes de acción y las áreas de sensibilidad acústica (art. 12).

En el caso de Murcia la información y las propuestas contenidas en los planes acústicos municipales se incorporarán a los instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 24).

La mejora de la calidad de vida requiere que, en los trabajos de planeamiento urbano y la organización de todo tipo de actividades y servicios, se contemple la

incidencia de los ruidos y vibraciones (art. 9 de la ordenanza de Las Palmas de Gran Canaria)

En la ordenanza de Palma de Mallorca se observa la disminución de los niveles sonoros ambientales. Estos se tendrán en cuenta siempre que sea posible ejercer las tareas de planeamiento urbano de la organización de las actividades y de los servicios municipales (art 9). En un sentido similar se pronunció la ordenanza de Alicante (art. 1).

9. Resumen y conclusiones

El ordenamiento jurídico sobre el ruido es amplio y complejo; podemos resumir los motivos en varias ideas. Por un lado, debemos considerar las causas y los efectos que generan el ruido y las vibraciones, y por otro los diferentes niveles de competencia de la Administración Pública.

Es evidente que la causa de la contaminación acústica está originada por la actividad humana; por tanto, las personas somos las causantes de la contaminación. Si bien, como hemos visto en este capítulo, una organización adecuada de la ciudad puede reducir sustancialmente el problema. Es evidente que la causa de la contaminación acústica es la actividad humana y por tanto somos los causantes de la contaminación. Hay múltiples medios a través de los cuales los humanos podemos generar ruidos y vibraciones. El derecho ambiental regula el medio ambiente. La primera acepción sobre el significado de la palabra ambiente la encontramos en el Diccionario de la Real Academia y la define «como lo que rodea algo». El sujeto de derecho es la persona, que es el sujeto pasivo de la acción. El medio a través del cual se transmite la contaminación acústica es el aire que nos envuelve a través de ruidos o vibraciones y el sujeto activo son los emisores de ruido.

La educación ambiental es otro tema trascendente. Pues es la parte de la actividad humana que sí es modificable. Habría que evitar «la cultura del ruido» como dice Lorenzo Martín-Retortillo Baquer. En las ordenanzas se recogen prohibiciones como vociferar o hablar a gritos, poner la radio a un volumen alto o la ubicación inadecuada de los aires acondicionados que provocan ruidos y vibraciones. Las ordenanzas

locales contra la contaminación acústica son especialmente exigentes en el horario nocturno para permitirnos el descanso. La Ordenanza del Medio Ambiente de Bilbao utiliza el concepto de «ruido gratuito» como aquel que se genera sin aportar ninguna ventaja a la sociedad, en contraposición a los que pueda generar una actividad económica que también está sujeta a límites de emisión de ruidos y vibraciones establecidos por la norma aplicable. En definitiva, la planificación acústica se puede y debe realizar en la planificación de nuestras ciudades para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Hay competencias, propias del Estado, que se manifiestan en Ley básica del Ruido y sus desarrollos reglamentarios. El Estado también tiene el control del ruido en las grandes infraestructuras estatales como son las carreteras, los aeropuertos, las vías ferroviarias y los puertos de carácter estatal. En la misma línea, muchas comunidades, tienen una norma sobre el ruido y todas ejercen sus competencias sobre las infraestructuras autonómicas. Además, los ayuntamientos tienen competencias para el desarrollo reglamentario que le facultan las leyes estatales y autonómicas.

La Ley del Ruido regula la planificación urbanística en lo concerniente a la contaminación acústica, a través de sus disposiciones, pero además por su desarrollo reglamentario estatal, y que ha sido respaldado, por ejemplo, por la STS 4333/2012 (RJ 2463/2013) ya comentada.

Hay una amplia jurisprudencia de condenas por la inacción de los ayuntamientos. Es la parte de la Administración Pública que está en primera línea, frente al problema de la contaminación, por su proximidad al ciudadano. Estos entes locales tienen el control de los planes urbanísticos, el de las ordenanzas urbanas contra el ruido y el de la protección del medio ambiente. Además, tienen las competencias para la concesión de licencias de construcción y actividad entre otras las que les permiten desarrollar y mejora la calidad acústica de las ciudades.

El ruido es generado por la actividad humana, que es inherente a la ciudad por su propia naturaleza, como ya hemos comentado. En conclusión, son necesarias las políticas de educación ambiental para sensibilizar a la sociedad del problema, y ello puede ser un factor determinante. Para tomar conciencia del problema, hace falta

informar a los ciudadanos de forma pedagógica sobre las consecuencias que el ruido tiene sobre la calidad de vida y las repercusiones negativas sobre la salud. Es importante medir los niveles de sonidos a los que estamos sometidos. Hay iniciativas interesantes, por ejemplo, en los pasillos de determinados hospitales en Madrid tienen paneles que informan sobre los decibelios para disuadir a las visitas de provocar molestias a los enfermos. Otra iniciativa, en ese sentido, es la del Ayuntamiento de Barcelona, que ofrece los niveles de contaminación según tu ubicación. Para ello, tienes que introducir los datos de la calle en la que te encuentras, en su página *web* sobre el Mapa Estratégico de Ruido⁴⁷⁴. Lo cierto es que, en las ordenanzas y los planes de acción, se encuentra toda una guía de medidas aplicables a cada caso. El seguimiento, el control, la medición, la transparencia, la participación y la información ciudadanas deben ser elementos vitales para una sociedad cada vez más madura e informada, sin que implique una saturación informativa.

En las zonas hospitalarias, culturales y residenciales, especialmente sensibles, es necesario realizar una adecuada planificación sobre la ubicación de las actividades de la ciudad. Esto se consigue alejando el tráfico intenso de estas zonas protegidas y de las vías de comunicación principales.

Además, la Norma Técnica de la Edificación protege a las viviendas de las emisiones que se producen en el interior de las casas. Sabemos que esta norma produce efectos en las nuevas construcciones y en la rehabilitación total. En cambio, en el caso de las viviendas antiguas, la población expuesta al ruido y a las vibraciones no tiene la adecuada protección, por lo que es un objetivo que la norma tiene pendiente: lograr la protección de esos ciudadanos que quedan expuestos a los ruidos originados, tanto en el exterior como en el interior de las viviendas.

La voluntad política en el seguimiento y aplicación de los instrumentos jurídicos y tecnológicos en el siglo XXI debe reconducir estos problemas. El psiquiatra Enrique Rojas declara que «para ir adquiriendo cada vez más voluntad es fundamental tener

⁴⁷⁴ Consulta realizada el 25 de enero de 2019:
http://w20.bcn.cat/WebMapaAcustic/mapa_soroll.aspx?lang=es.

objetivos precisos, medibles, bien delimitados y estables»⁴⁷⁵. José Francisco Alenza García afirma con respecto a la Ley de Ruido, que: «Esta nueva estrategia consiste, básicamente, en la evaluación y medición uniformes de la exposición al ruido ambiental, mediante su representación cartográfica en los mapas de ruido, que permiten visualizarlo y posibilitan la adopción de planes de acción y de otras medidas para prevenir y reducir el ruido ambiental, y mejorar la calidad de nuestro entorno»

Así, la primera cuestión es la planificación de la ciudad, para que la propia distribución de las zonas, en el municipio, no sea la causa del problema acústico. La previsión es que el fenómeno acústico sea tenido en cuenta en los planes de la ciudad.

Hay competencias propias del Estado, como la Ley básica del Ruido y sus desarrollos reglamentarios. El Estado también tiene el control del ruido en las grandes infraestructuras estatales como son las carreteras, los aeropuertos, las vías ferroviarias y los puertos de carácter estatal. En la misma línea, muchas comunidades tienen una norma sobre el ruido, y todas ejercen sus competencias sobre las infraestructuras autonómicas. Además, los ayuntamientos ejercen competencias para el desarrollo reglamentario que le facultan las leyes estatales y autonómicas.

La Ley del Ruido aporta instrumentos de planificación como son los mapas de ruido que recogen el nivel de calidad acústica de las diferentes zonas y sus previsiones futuras, que son publicadas. Otro instrumento aportado por la norma básica del ruido son los planes de acción que actúan como una relación causa-efecto con los mapas de ruido. Cuando se sobrepasan los niveles máximos de contaminación, esta información se debe incorporar a los planes de acción que recojan medidas efectivas para alcanzar un nivel de confort acústico aceptable en las zonas de la ciudad afectadas por este problema.

En contraposición a lo anterior, la ley estatal establece la obligación de utilizar estos instrumentos en municipios de más de 100 000 habitantes, sin embargo, hay comunidades autónomas que rebajan este listón e incluso ofrecen el apoyo de las diputaciones provinciales u organismos autonómicos para garantizar la calidad

⁴⁷⁵ Enrique Rojas, *5 consejos para potenciar la inteligencia*, Barcelona: Editorial Planeta, 2018, pág. 169.

acústica de los ciudadanos. La jurisprudencia demuestra que no solo se produce el ruido en las grandes aglomeraciones, pese a que este fenómeno de las aglomeraciones es una fuente evidente de ruido por el tráfico, las zonas de ocio, los espectáculos, las alarmas y las múltiples agresiones propias de «un núcleo ruidoso», como afirma Lorenzo Martín- Retortillo Baquer. Los problemas de ruido también se denuncian en los pequeños municipios, por la proximidad de las vías de comunicación, por las relaciones de vecindad y por un comportamiento inadecuado y falta de empatía por parte de los que provocan el ruido. En las ordenanzas municipales contra el ruido y vibraciones existen una amplia guía de buenas prácticas que solo necesitan que tengan una aplicación efectiva. Son normas reglamentarias y su incumplimiento llevan aparejadas sanciones.

El ayuntamiento es la Administración Pública más próxima al ciudadano y sobre ella recae la responsabilidad más importante, en la vida cotidiana de los ciudadanos, para afrontar la contaminación acústica. Hay que tener en cuenta que los ayuntamientos no tienen competencias constitucionales, por lo que estas están determinadas por una ley estatal o una ley de las comunidades autónomas.

Así, las ordenanzas municipales son una norma reglamentaria donde los ayuntamientos establecen su política. Es precisamente en las ordenanzas municipales de protección del medio ambiente y contra la contaminación acústica donde se hace un desarrollo amplio, en general, de las actividades no permitidas y de los controles de las actividades molestas. Hay que recordar que los ruidos vecinales no están contemplados en Ley del Ruido y, sin embargo, sí lo están en las ordenanzas municipales.

Los ayuntamientos tienen el control de las licencias de construcción, de actividad etc., y pueden verificar si se cumplen o pueden cumplir con los límites establecidos de contaminación acústica por las densidades previstas de personas, tráfico, etc. Controlar el origen del problema acústico es una solución evidente.

CAPÍTULO XIV

CONCLUSIONES

Resumen y conclusiones

1. El concepto de ruido y sus causas

El hombre necesita desarrollarse con otros seres humanos para vivir en plenitud. Sin embargo, esto conlleva inconvenientes, pues la vida en núcleos urbanos genera ruidos, lo que afecta a nuestra calidad de vida. No es un fenómeno nuevo, pero la proliferación de los focos emisores de ruido y su potencia hace que sea un problema más evidente⁴⁷⁶.

El ruido es un sonido no deseado y, por lo tanto, la persona que recibe la inmisión sonora se esforzará en inhibir su mente y su atención, de la emisión molesta. Así, la inhibición es el proceso que realizamos las personas para poder concentrarnos en la actividad que nos proponemos ejecutar, en un momento determinado, y tratar de reducir el impacto de las percepciones sonoras, en nuestra mente, que nos incomodan para poder realizar nuestras tareas. Este proceso de inhibición aumenta de forma considerable los niveles de estrés, por lo que generamos determinadas hormonas que elevan el nivel de alerta^{477,478}. En consecuencia, el ruido puede interferir en el descanso, en el estudio y, en definitiva, en el derecho a disfrutar de la actividad que las personas realizan en cada momento. Además, el proceso de inhibirse de las molestias del ruido tiene consecuencias que afectan a la calidad de vida y a la salud.

Nos enfrentamos a un tipo de contaminación que no deja huella y, por lo tanto, resulta complicado poder demostrar el nivel de molestia que puede causar. La detección del ruido requiere técnicas de seguimiento diferentes a las que se utilizan en otros tipos de contaminación. Para obtener información que sea relevante y

⁴⁷⁶ José Francisco Alenza García, *El Derecho contra el ruido*, Pamplona: Civitas, 2013, pág. 45.

⁴⁷⁷ Gustavo E. Tafet, *El estrés. Qué es y cómo nos afecta*, Barcelona: Bonallettera Alcompas, 2018, pág. 80.

⁴⁷⁸ El estrés genera hormonas como la adrenalina y el cortisol que eleva nuestro estado de alerta.

completa que pueda servir como prueba, se requiere un seguimiento con los sonómetros homologados⁴⁷⁹. Los ayuntamientos deben facilitar a las víctimas del ruido las pruebas necesarias y aplicar al causante las sanciones que procedan. Las mediciones del ruido deben realizarse a lo largo de las veinticuatro horas, durante diferentes días de la semana y del año. Las nuevas tecnologías están permitiendo un mejor seguimiento de estas energías que se generan en diferentes ámbitos y que afectan a muchos ciudadanos⁴⁸⁰.

2. Efectos del ruido sobre la calidad de vida y la salud

Por su incidencia en la salud, se considera que los ruidos que tienen una intensidad por encima de los 30 decibelios producen incomodidad acústica, según la OMS. El oído humano es capaz soportar un nivel alto de ruido, sin daño acústico. Uno de los problemas de la contaminación acústica es que cuando se manifiestan los primeros síntomas, ya se han producido daños en nuestro organismo. La sordera o hipoacusia aparece con niveles prolongados y superiores a 90 decibelios. La pérdida de audición rara vez es dolorosa. Otras consecuencias que produce el ruido sobre la salud, además de los auditivas, son: trastornos psicológicos como el estrés y conductas de irritabilidad y agresividad; trastornos fisiológicos, como el aumento de la frecuencia cardíaca, la presión arterial y la frecuencia respiratoria; alteraciones del sueño y del descanso, lo que conduce a la falta de atención y aprendizaje y la somnolencia diurna⁴⁸¹.

3. La conducta cívica y la información ambiental

El ruido es generado por la actividad humana, que es inherente a la ciudad –sin perjuicio de que también se da en otros núcleos de población y se genera en el desarrollo de diferentes actividades que inciden en el entorno- por su propia

⁴⁷⁹ La definición de sonómetros se establece en el anexo I de la Orden ITC/2485/2007, de 25 de septiembre (B.O.E. del 3 de octubre 2007).

⁴⁸⁰ Ascensión García Ruiz, Nigel South, «El ruido silenciado en la Criminología y en el medio ambiente. Apuntes preliminares para una criminología acústica sensorial», Revista Española de Investigación Criminológica, nº 17, 2019, pág. 12.

⁴⁸¹ Recuperado de: www.euro.who.int (consulta 12.03.2017).

naturaleza social. Por ello son necesarias políticas de educación ambiental, para sensibilizar a la sociedad sobre el problema de la contaminación acústica, lo que puede ser un factor determinante. Para tomar conciencia del problema, hace falta informar a los ciudadanos de manera pedagógica sobre los problemas que el ruido tiene sobre la calidad de vida y las repercusiones negativas sobre la salud. Es importante medir los niveles de sonidos a los que estamos sometidos. Hay iniciativas interesantes; como, por ejemplo, colocar en los pasillos de los hospitales de paneles informativos. Estos paneles informan sobre los decibelios que se producen en el recinto. El objeto que se pretende con estas instalaciones es disuadir a los visitantes de provocar molestias en los enfermos. Otra iniciativa, en ese sentido, es la del Ayuntamiento de Barcelona, que ofrece los niveles de contaminación en cada ubicación. Para ello tienes que introducir los datos de la calle en la que nos encontramos en la *web* municipal⁴⁸². La conducta cívica puede mejorarse con una sociedad mejor informada sobre el problema acústico.

En consecuencia, el primer problema es modificar el comportamiento del sujeto activo que emiten el ruido y de la voluntad de las instituciones de cumplir con el deber de protección de las víctimas. La educación ambiental es un elemento relevante para la reducción de la contaminación acústica. El comportamiento humano es modificable y se pueden aumentar los niveles de empatía de la población y de las autoridades que son parte de la sociedad. La empatía nos hace sentir lo que les sucede a otros y así comprendemos el sufrimiento de las víctimas del ruido. Habría que evitar la cultura, de mal gusto, basada en el ruido evitable que cita Lorenzo Martín-Retortillo Baquer.⁴⁸³

⁴⁸² Consulta realizada el 25 de enero de 2019:
http://w20.bcn.cat/WebMapaAcustic/mapa_soroll.aspx?lang=es.

⁴⁸³ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «El ruido: reciente respuesta legal y jurisprudencial» Madrid: Foro, Nueva época, núm. 1, págs. 11-43.

4. Efectos jurídicos del ruido

El ruido tiene determinadas características como son la intensidad que se mide en decibelios, la frecuencia, que mide el tiempo de duración y las veces que se repite el ruido, la hora y día de la semana; la zona o área la ciudad y si se produce en el interior o exterior de la vivienda. Todos estos elementos, ya comentados del ruido, producen efectos jurídicos.

El propósito principal de la tesis ha consistido en estudiar de los mecanismos que promueven la reducción de la contaminación acústica de las ciudades y proponer un modelo que represente la realidad fáctica y jurídica y sus posibles soluciones para así mejorar la vida de los ciudadanos. La prevención y la educación medioambiental jugarán un papel central en la mejora de la calidad acústica, pero la planificación urbanística y la determinación de los usos del suelo son instrumentos básicos. Estos medios pueden determinar que los niveles de calidad acústica en las ciudades respeten los derechos humanos.

5. La protección jurídica frente al ruido

La legislación sobre el ruido está contemplada en diferentes fuentes del derecho. Estas fuentes se encuentran en el derecho del Consejo de Europa, en el ámbito comunitario europeo, en el derecho constitucional español, el derecho estatal, el derecho autonómico y en el derecho local.

5.1 La interpretación de los efectos del ruido por el TEDH

El art. 8 del CEDH interpretado por el TEDH en la sentencia recaída en el caso López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre 1994, establece que «los atentados graves contra el medio ambiente pueden afectar al bienestar de una persona y privarle del disfrute de su domicilio de manera que perjudique su vida privada y familiar, sin poner en grave peligro la salud del interesado».

La protección de los derechos humanos, en el ámbito del medio ambiente, ha sido objeto de seguimiento por el Observatorio de Políticas Ambientales desde la primera edición de 2006. En dicha obra, el profesor Omar Bouazza Ariño afirma que:

«El art. 8 CEDH es el precepto que ha proporcionado la doctrina más abundante en materia de medio ambiente a través de la conocida doctrina de la protección indirecta de los derechos. La sentencia más representativa de esta línea es López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre de 1994, primera decisión en la que se obtiene un fallo estimatorio reconociendo que determinadas lesiones al medio ambiente pueden menoscabar derechos fundamentales de la persona, como el derecho al respeto de la vida privada y familiar. Esta decisión ha tenido un enorme impacto no solo en España, sino también en otros países del Consejo de Europa como, por ejemplo, Gran Bretaña»⁴⁸⁴.

La sentencia López Ostra contra el Reino de España crea un precedente que se fundamenta en el art. 8 de CEDH, y aborda la obligación positiva del Estado para plantear medidas razonables y adecuadas para la protección efectiva de los ciudadanos. Hay que tener en cuenta el justo equilibrio entre los intereses concurrentes, que son por una parte la sociedad en su conjunto y el individuo por otra.

5.2 La CE frente al ruido

Hay que hacer una mención especial al profesor Lorenzo Martín-Retortillo, que se adelantó a la justicia española y europea sobre la tesis de que el ruido afecta a derechos fundamentales como al de la intimidad personal y familiar y el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18 y el 20.4) que está relacionado con el art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (de 1948), el art. 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Económicos (de 1966) y el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (de 1950). Así mismo, hacía mención a los principios rectores, de la CE 78, así como al derecho a la salud (art. 43) y al medio ambiente

⁴⁸⁴ Omar Bouazza Ariño, «Jurisprudencia ambiental del tribunal europeo de derechos humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales 1978-2006*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2006, pág. 123-144.

(art. 45)^{485,486}. Además, hacía referencia al art. 53, de la CE 78, sobre la aplicabilidad directa e inmediata del texto constitucional en lo que se refiere a los derechos fundamentales. También tomaba en consideración el Código Penal por el allanamiento de morada (art. 490).

El ordenamiento jurídico sobre el ruido es amplio y complejo. De hecho, hay un número importante de personas afectadas por el ruido⁴⁸⁷.

Para analizar el problema acústico, debemos considerar las causas y los efectos que generan el ruido y las vibraciones, y por otro los diferentes niveles de competencia de la Administración Pública. Así, la primera cuestión que nos encontramos es que la contaminación acústica está originada por la actividad humana, por tanto, las personas somos las causantes de la contaminación de forma directa o indirecta. Una organización adecuada de la ciudad puede reducir sustancialmente el problema acústico. Hay múltiples medios a través de los cuales los humanos podemos generar ruidos y vibraciones.

5.3 El derecho ambiental en materia de ruido

El derecho ambiental regula el medio ambiente. La primera acepción sobre el significado de la palabra *ambiente* la encontramos en el diccionario de la Real Academia, donde la define como «que rodea algo o a alguien». El sujeto de derecho es la persona que soporta el ruido de forma pasiva. El medio a través del cual se transmite la contaminación acústica es el aire que nos envuelve, a través de emisiones de ruidos o vibraciones. El sujeto activo son las personas que realizan la acción directa o indirecta que provoca las emisiones de ruido y vibraciones.

En cuanto a los efectos, en primer lugar, hay que distinguir la zona de inmisión y su naturaleza. Así, la Ley del Ruido distingue entre zonas más sensibles, como las

⁴⁸⁵ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «Los Ruidos Evitables» (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988), Madrid: REALA, 1988, núm. 238, pág. 1275-1282.

⁴⁸⁶ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «La defensa frente al ruido ante el tribunal constitucional» (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla), Madrid: Revista de Administración Pública, núm. 115, 1988.

⁴⁸⁷ Defensor del Pueblo, *Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales*, I Informe, pág. 550.

hospitalarias, educativas, culturales y residenciales. En segundo lugar, la norma considera que se producen efectos diferentes según la franja horaria en que tenga lugar la inmisión, por ello se considera prioritario el descanso durante la noche. La noche es el periodo del día en que descansa la mayor parte de la población y en la que nuestros ciclos circadianos nos invitan al sueño. También, la intensidad del ruido o de la vibración tienen efectos jurídicos, pues a más intensidad más molestia, y así se recogen en la Ley del Ruido los niveles máximos aceptables medidos en decibelios dB(A). Además, la frecuencia del ruido es otro elemento que hay que considerar, pues no es lo mismo un sonido aislado que cuando se produce con relativa frecuencia o con una larga duración. Así, no basta una medición aislada, sino una representación significativa, aunque si el periodo habitual de emisiones se produce todos los fines de semana, el nivel de presión psicológica impedirá a las víctimas la vida en su domicilio y, por tanto, se estará violando el derecho a la intimidad familiar y domiciliaria.

5.3.1 Ley del Ruido

La Ley del Ruido es la norma básica del Estado junto con sus desarrollos reglamentarios. La norma tiene sus orígenes en la transposición de la directiva europea contra la contaminación acústica ambiental. La ley, en su art. 1, recoge la necesidad de la prevención como principio básico para proteger a la sociedad frente al fenómeno del ruido y de las vibraciones.

Además, la Ley del Ruido aporta un instrumento de planificación, como son los mapas de ruido que recogen los niveles de calidad acústica de las diferentes zonas y sus previsiones futuras, que deben ser publicados para mantener a la población informada. El objetivo es determinar el ruido ambiental al que está sometida la población, prevenirlo y reducirlo mejorar la calidad y la salud de la población.

La Ley del Ruido es una ley urbanística como afirma Lorenzo Martín-Retortillo Baquer⁴⁸⁸. Además, considera que la norma tiene consideraciones sobre la protección

⁴⁸⁸ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «El ruido y el urbanismo», Fundamentos de Derecho Urbanístico, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O, Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007, págs. 1203-1215.

ambiental y sanitaria, pero además ordena el territorio⁴⁸⁹. Como podemos comprobar, la norma y sus desarrollos reglamentarios determinan el uso de áreas concretas de la ciudad y definen límites admisibles de ruido. Para ello, se utilizan instrumentos como la zonificación de la ciudad⁴⁹⁰.

5.3.2 La zonificación

La zonificación pretende ubicar los inmuebles más sensibles al ruido en las zonas que tenga un uso predominante hospitalarias, educativas, culturales y residenciales. En contraposición, las actividades más ruidosas se deben ubicar en las zonas destinadas a ese uso, como son las actividades de ocio, espectáculos y diversión. Además, se contemplan áreas dedicadas a la actividad portuaria, aeroportuaria, ferroviaria e industrial. Las áreas aeroportuarias están sometidas al ruido más intenso. Para evitar el problema acústico en las zonas más sensibles se utiliza la figura de la servidumbre acústica. La servidumbre acústica implica la prohibición de construir en esas zonas viviendas, hospitales, zonas educativas y culturales. Además, las zonas afectadas por servidumbre son competencia de la Administración General del Estado y quedan, en consecuencia, excluidas de la competencia municipal.

El objeto de la zonificación es evitar las molestias que soportan los ciudadanos en las zonas residenciales, hospitalaria y culturales. Para lograr una adecuación óptima de los usos de suelo y evitar la contaminación acústica es necesario realizar una planificación del suelo y, por tanto, sobre la adecuada ubicación de las diferentes actividades en el espacio de la ciudad. Así, es necesario alejar el tráfico intenso de las zonas protegidas y de las arterias principales de comunicación, pues son muy ruidosas y generan muchas molestias a la población. En este proceso están implícitos los principios de precaución y prevención, para así evitar que el desarrollo de la ciudad genere incrementos en la contaminación acústica en las zonas sensibles. La zonificación es un instrumento de planificación urbanística de la ciudad que hace un

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

reparto del suelo, en función del uso urbanísticamente permitido, al que se destinan las diferentes áreas de la ciudad o municipio.

5.3.3 Los mapas de ruido y los MER

La Ley del Ruido ha traído a nuestro ordenamiento jurídico nuevos instrumentos para orientar el desarrollo de la planificación urbanística, como son los mapas de ruido. Estos instrumentos de diagnóstico tienen como finalidad la evaluación, predicción y fundamento de ulteriores planes de acción para reducir los niveles de ruido en las zonas contaminadas⁴⁹¹.

Los mapas de ruido tienen carácter informativo por lo que son actos de naturaleza no normativa. Los mapas representan una fotografía acústica del territorio donde se muestran valores de líneas isófonas que representan la calidad acústica^{492,493}. El objetivo es determinar la exposición del ruido ambiental de la población y, así, prevenir y reducir el ruido ambiental siempre que sea necesario, cuando los niveles de exposición puedan tener efectos nocivos para la calidad y la salud humana. Los mapas están referenciados a una determinada zona geográfica y determinan la población expuesta a los diferentes niveles de ruido.

Los MER (mapas estratégicos de ruido) son un concepto regulado por primera vez por la Directiva 2002, y se establecen como instrumentos diseñados para evaluar globalmente la exposición del ruido o para realizar predicciones globales para determinadas zonas. Son, por lo tanto, un instrumento diseñado para evaluar la exposición al ruido; es decir, es diferente a lo que se ha venido denominando *mapas de ruido o mapa de niveles sonoros*. Los MER contienen información sobre los niveles sonoros y sobre la población expuesta a determinados niveles de

⁴⁹¹ Art. 15 de la Ley del Ruido sobre fines y contenido de los mapas.

⁴⁹² Juan José Lavilla Rubira, «Los mapas de ruido», *Comentarios a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre* (dir. B. Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004, pág. 201.

⁴⁹³ Miguel Arena Burgui, «Mapas estratégico de ruido en aglomeraciones», *Innovación para el control del ruido ambiental*, (Coord. Santiago Exposito Paje), Cuenca: Ediciones Universidad Castilla-La Mancha, 2013, pág. 169 a 198.

contaminación acústica. Los MER deberán ser tenidos en cuenta en el planeamiento urbanístico y territorial, en el régimen de licencias de nuevas instalaciones y construcciones y, por supuesto, en los usos asignados al suelo. Para poder tener una base de información real sobre la contaminación acústica, son necesarios los mapas de ruido, y estos serán el soporte sobre el que se adoptarán las medidas de prevención y corrección.

Los MER pueden ser de los siguientes tipos:

- aglomeración: la porción de un territorio, delimitado por el Estado miembro, con más de 100 000 habitantes y con una densidad de población igual o superior a 3000 personas por km². Pueden abarcar un municipio, una parte de un municipio o varios municipios;
- gran eje viario: cualquier carretera regional, nacional o internacional, con un tráfico superior a tres millones de vehículos por año;
- gran eje ferroviario: cualquier vía férrea con un tráfico superior a 30 000 trenes por año;
- gran aeropuerto: cualquier aeropuerto civil, con más de 50 000 movimientos por año (siendo movimientos tanto los despegues como los aterrizajes), con exclusión de los que se efectúen únicamente a efectos de formación en aeronaves ligeras;
- lugares de actividad industrial incluidos los puertos. (anexo IV, Directiva del Ruido 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de julio 2002, sobre Evaluación y Gestión del Ruido Ambiental).

Los MER se organizan por Unidades de Mapa Estratégico (UME). Una aglomeración o un aeropuerto constituye una UME. En el caso de los grandes ejes viarios y ferroviarios, las carreteras pueden estar divididas en varios tramos diferentes, para facilitar el análisis de los diferentes tramos del recorrido que se utilizan y describir las zonas de conflicto. Las zonas de conflicto son las UME, donde se producen mayor número de personas afectadas. Es posible que este problema puede estar motivado por que no se han respetado las distancias en la planificación urbanística y, además, puede incrementarse cuando se produce una intensidad de tráfico mayor de la inicialmente prevista. En contraposición, puede reducirse si se

aminora la velocidad en esos tramos y si se aplican medidas técnicas como evitar los rozamientos y elementos de protección frente a las emisiones acústicas.

Las competencias para la elaboración de los mapas de ruido tienen el siguiente detalle:

- aglomeraciones: ayuntamiento o comunidad autónoma (cuando afecta a varios municipios);
- grandes ejes viarios: Red de carreteras del Estado: Ministerio de Fomento. Red autonómica y local: CC. AA. y diputaciones;
- grandes ejes ferroviarios: red estatal del Ministerio de Fomento. Red autonómica ferroviaria: CC. AA.;
- grandes aeropuertos: Ministerio de Fomento.

Cada administración competente elabora y aprueba sus mapas estratégicos, y los envía al ministerio competente para su recopilación e informar de ellos a la Comisión Europea.

El requisito para elaborar mapas de ruido, en función de la población de los municipios, se ha valorado de manera diferente en algunas comunidades autónomas españolas. Estas tienen una concepción muy distinta sobre la necesidad de realizar los mapas para resolver los problemas de contaminación acústica⁴⁹⁴. Es necesario desarrollar una valoración del fundamento jurídico de los diversos tratamientos que realiza el derecho autonómico, verificar su nivel de aplicación práctica y los resultados alcanzados. Concretamente, hay determinadas leyes autonómicas contra el ruido que obligan a realizar mapas de estas características en municipios de menos de 100 000 habitantes. Sin embargo, en el ámbito nacional la ley básica, la Ley del Ruido obliga solo a realizar mapas de ruido para aglomeraciones que superen los 100 000 habitantes.

⁴⁹⁴ Art. 20.3 de la Ley de Contaminación Acústica de Aragón, Ley 7/2010, de 18 de noviembre; el art. 22 regula los mapas acústicos de la Ley de Protección de la Contaminación Acústica de Comunidad Valenciana, Ley 7/2002, de 3 de diciembre y la Ley de Contaminación Acústica de la Comunidad del País Vasco, Decreto 213/2012, de 16 de octubre.

En la legislación básica, los mapas de ruido son obligatorios, en la legislación básica para las aglomeraciones de más de 100 000 habitantes. La normativa que regula la contaminación ambiental está desarrollada por las comunidades autónomas en cumplimiento de los derechos establecidos en la CE, pues España se diseñó, en la Carta Magna, como un Estado autonómico. Es interesante resaltar, que las diferencias en la protección frente al ruido y sus instrumentos para la defensa de la calidad de vida y la salud tienen consecuencias sobre los derechos fundamentales de naturaleza constitucional. Así, podemos llegar a la conclusión de que los derechos humanos están más protegidos, desde la perspectiva de la legislación autonómica, en unas regiones que, en otras, sin perjuicio, de que puedan encontrar finalmente respaldo en los jueces y tribunales nacionales y supranacionales. En contraposición, se podría afirmar que la responsabilidad de la uniformidad y de la igualdad de los derechos humanos es un deber que compete al Estado, y su instrumento es elevar las exigencias de la legislación básica, aunque el desarrollo de la normativa ambiental corresponda a las comunidades autónomas y no se pueda vaciar esta capacidad.

Así, la ley estatal establece la obligación de utilizar estos instrumentos en municipios de más de 100 000 habitantes; sin embargo, hay comunidades autónomas que rebajan este listón e incluso ofrecen el apoyo de las diputaciones provinciales u organismos autonómicos para que los municipios pequeños elaboren sus mapas de ruido y planes de acción para garantizar la calidad acústica de los ciudadanos. La jurisprudencia demuestra que no solo se produce el ruido en las grandes aglomeraciones, pues las actividades de ocio se producen, también, en los pequeños municipios y, los ruidos procedentes de los vehículos de motor se manifiestan más que por el tamaño del municipio por la proximidad de las vías de comunicación que tienen un tráfico intenso.

Los mapas de ruido realizan un diagnóstico de la situación, pero una vez detectados niveles de ruido superiores a los objetivos fijados en dichos mapas, será necesario diseñar planes de acción. De esta forma se podrá reconducir la situación de los niveles de ruido a los objetivos propuestos.

5.3.4 Los planes de acción

Los planes de acción en materia de contaminación acústica deben tener por finalidad la identificación de los problemas y el establecimiento de las medidas preventivas y correctoras necesarias para mantener los niveles sonoros por debajo de las normas de calidad o inmisión acústica. Los planes de acción tendrán los siguientes objetivos (art. 23.1 de la Ley del Ruido)⁴⁹⁵:

- afrontar de manera global los problemas en las áreas acústicas;
- determinar las acciones prioritarias que se han de realizar cuando se superen los valores límites de inmisión y emisión;
- proteger las zonas tranquilas cuando se presentan aglomeraciones.

Los planes de acción que actúan como relación causa-efecto con los Mapas de Ruido. Cuando se sobrepasan los niveles máximos de contaminación, se debe informar de ello en los planes de acción que recojan medidas efectivas para alcanzar un nivel de confort acústico aceptable en las zonas de la ciudad afectadas por este problema.

La mayor parte de los conflictos originados por la contaminación acústica que se generan en los municipios y que causan el mayor número de personas expuestas tienen que ver con el tráfico urbano y las carreteras. Los planes no tienen una receta común para todos los municipios, sino que deben adaptarse a la problemática de cada caso. No obstante, hay que decir que muchos de los problemas son bastante genéricos. La medición objetiva de los resultados es un fenómeno de suma importancia para poder alcanzar los objetivos y la mejora continua de estos problemas sociales y humanos.

Algunas medidas que pueden prever las autoridades dentro de sus competencias son las siguientes: regular el tráfico, ordenar el territorio, aplicar medidas técnicas en

los focos emisores, seleccionar fuentes más silenciosas, reducir la transmisión de sonido e implementar medidas e incentivos económicos. Además, la planificación urbana, también, puede corregir los problemas acústicos de la ciudad con otras medidas como son: las zonas peatonales o la creación de espacios libres de ruido.

En contraposición a lo dicho en el párrafo anterior, como dice el profesor Ruiz de Apodaca, «el principio de prevención se concreta en la intervención sobre los emisores acústicos con carácter previo a su autorización y puesta en funcionamiento o ejecución. La actuación sobre el foco de emisión supone atajar la contaminación en la fuente, en el origen del problema mediante un control y análisis exhaustivo y previo de cualquiera de estas actividades a la hora del posible otorgamiento de nuevas licencias»⁴⁹⁶. En la actualidad, se puede iniciar actividades y servicios por medio de la declaración responsable o comunicación previa, pero en cualquier caso se deberá acreditar ante los servicios de inspección municipales que se respetan los niveles objetivos de ruido y vibraciones. En caso de que no se cumplan debería producirse el cierre del local, y en caso de que no se subsane se produciría la caducidad de la licencia. Las licencias de actividad son de tracto sucesivo, por lo que en caso de incumplimiento de las normas se pierde el derecho a ejercer la actividad.

5.3.5 El aislamiento de las viviendas

En cualquier caso, las viviendas antiguas tienen un débil amparo frente al ruido, pues el DBHR exige normas para la seguridad de las nuevas residencias y en el caso de rehabilitación total, pero no en el de rehabilitación parcial. Si las viviendas antiguas no están protegidas frente al ruido y se encuentran en zonas acústicamente saturadas puede afectar de manera considerable a la calidad de vida y salud de sus residentes. En consecuencia, el nivel de ruido interior será, normalmente, superior a los niveles permitidos y, por tanto, se producirá la violación del derecho a la intimidad domiciliaria. Además, el hecho de que sea una zona acústica saturada será la demostración de que en la zona se superan los límites establecidos en la norma. Esto puede constituir un elemento de prueba de que se pueden estar violando la intimidad

⁴⁹⁶ Ángel María Ruiz de Apodaca Espinosa, «El derecho contra el ruido», *La prevención y corrección del derecho ambiental* (dir. José Francisco Alenza García), Pamplona, Civitas, 2013, pág. 155.

domiciliara y familiar si se producen ruidos en el interior de las viviendas por encima de los límites permitidos. Esta es una parte de los elementos probatorios considerados en las STEDH López Ostra contra el Reino de España.

Hay una amplia jurisprudencia de condenas por la inacción de los ayuntamientos. Es la parte de la Administración Pública que está en primera línea, frente al problema de la contaminación, por su proximidad al ciudadano. Los entes locales tienen el control de los planes urbanísticos, el de las ordenanzas urbanas contra el ruido, la protección del medio ambiente, el control sobre los espectáculos y de las actividades de ocio. Además, tienen las competencias para la concesión de licencias de construcción o actividades y constituye un filtro que permite desarrollar y mejorar la calidad acústica de las ciudades.

La protección de las viviendas frente a las inmisiones acústicas es otro reto de para la protección de los ciudadanos. Las inmisiones que soportan los residentes pueden ser provenientes del interior y del exterior del edificio. La Norma Técnica de la Edificación protege a las viviendas de las emisiones que se producen en el interior de estas. Sabemos que esta norma produce efectos en las nuevas construcciones y en la rehabilitación total de los inmuebles. En cambio, en el caso de las viviendas antiguas, la población expuesta al ruido y a vibraciones no tiene la adecuada protección, por lo que es un objetivo que la norma tiene pendiente: lograr la necesaria protección de esos ciudadanos que quedan expuestos a los ruidos originados, tanto en el exterior como en el interior de las viviendas.

La voluntad política en el seguimiento y aplicación de los instrumentos jurídicos y tecnológicos del siglo XXI deben reconducir estos problemas. El psiquiatra Enrique Rojas declara que «para ir adquiriendo cada vez más voluntad es fundamental tener objetivos precisos, medibles, bien delimitados y estables»⁴⁹⁷. José Francisco Alenza García dice con respecto a la Ley del Ruido: «Esta nueva estrategia consiste, básicamente, en la evaluación y medición uniformes de la exposición al ruido ambiental, mediante su representación cartográfica en los mapas de ruido, que permiten “visualizarlo” y posibilitan la adopción de planes de acción y de otras medidas para prevenir y reducir el ruido ambiental, y mejorar la calidad de nuestro

⁴⁹⁷ Enrique Rojas, *5 consejos para potenciar la inteligencia*, Barcelona: Editorial Planeta, 2018, pág. 169.

entorno»⁴⁹⁸. Al respecto, la Ley del Ruido expone en su art. 1 que «tiene por objeto prevenir, vigilar y reducir la contaminación acústica, para evitar y reducir los daños que de ésta puedan derivarse para la salud humana, los bienes o el medio ambiente».

El aislamiento necesario está previsto en las ordenanzas. Así, por ejemplo, «los promotores o constructores de viviendas están obligados a informar a los compradores, por escrito, de las características acústicas de las viviendas o urbanizaciones tanto en el ámbito externo como interno»⁴⁹⁹ de estas. Este es un aspecto interesante que tendrá una repercusión sobre los precios de coste y la venta de las viviendas afectadas por la contaminación acústica, pero sobre todo mejorará la información al consumidor y en la transparencia del mercado. Por otra parte, hay ordenanzas que disponen que los objetivos de calidad acústica condicionarán la concesión de nuevas licencias de construcción de edificaciones, cualquiera que sea su uso. Sin embargo, en las zonas de protección y situación acústicas especiales, solo se exigirá el cumplimiento de los objetivos en el espacio interior que les corresponda aplicar, de acuerdo con la ordenanza ⁵⁰⁰.

5.3.6 El equilibrio entre el desarrollo económico y la protección frente al ruido

La Ley 1/2007, contra la Contaminación Acústica de Baleares, pretende encontrar el equilibrio entre el desarrollo económico y la protección frente al ruido.

«Ser capaz de conjugar, tarea nada fácil, los indiscutibles derechos al descanso, a la salud y a la intimidad de las personas, con las actividades de ocio, fundamentales en el principal sector productivo de las Islas Baleares, que es el turístico, así como con el desarrollo de otros sectores importantes para la economía de la comunidad, como la construcción o el sector industrial; sectores en los que, si bien ha de controlarse por las correspondientes administraciones públicas que las emisiones

⁴⁹⁸ José García, «Las estrategias jurídicas frente al ruido», *El derecho contra el ruido* (dir. Alenza García, Francisco), Pamplona: Civitas, 2013, págs. 55-102.

⁴⁹⁹ Art. 49 de la Ordenanza para la Protección contra Ruidos y Vibraciones en el término municipal de Zaragoza.

⁵⁰⁰ Art. 27 de la Ordenanza Municipal de Protección contra la Contaminación Acústica de Valencia.

sonoras derivadas de su actividad no vulneren los derechos de la ciudadanía a un ambiente acústico de calidad, tampoco se puede llegar, en aras de un malentendido y tergiversado concepto proteccionista, a unos niveles de prohibición que impidan el normal desarrollo de los citados sectores productivos, cuya contribución a la economía de Baleares sea decisiva para su desarrollo (exposición de motivos)»⁵⁰¹.

Estas aseveraciones pueden entrar en conflicto, como venimos comentando, con la defensa de los derechos fundamentales de nuestra constitución, ya que mejor se debería hacer una referencia a un desarrollo sostenible y, por tanto, en aplicar las mejores técnicas para reducir la contaminación acústica. Es un hecho que la reducción de la contaminación acústica y desarrollo no son efectos contrapuestos, y en una sociedad moderna ambos factores deben ir en paralelo, pues invertir en salud es bueno para el crecimiento económico, y también supone aumentar la calidad de vida para la población flotante (especialmente para los turistas). Además, fomenta el crecimiento de la industria de la prevención y un mayor nivel de toma de conciencia de la población si se hace con la pedagogía necesaria.

El ayuntamiento de Madrid, así, afirma entre los motivos para la aprobación de la ordenanza:

«Que es posible conciliar el descanso de los vecinos con el desarrollo de las actividades susceptibles de ser productoras de ruido en la ciudad, para ello se introduce la regulación de nuevos procedimientos dirigidos a subsanar las deficiencias puestas de manifiesto en las actividades. El objetivo es dar prioridad a la intervención municipal mediante actuaciones no sancionadoras, sino dirigidas a la adopción de medidas correctoras, dando la oportunidad a las actividades de adecuarse y hacer viable su funcionamiento, defendiendo el óptimo desarrollo económico de la ciudad, y salvaguardando de molestias a los vecinos directamente afectados».

Llegados a este punto, hay que calibrar en la práctica hasta qué punto priman los intereses económicos o los niveles de calidad de vida y la salud de los vecinos. Como venimos comentando se debería alcanzar un desarrollo sostenible que priorice los derechos fundamentales establecidos por nuestra CE y reconocidos por el TEDH,

⁵⁰¹ Exposición de Motivos de la Ley 1/2007.

como ya se ha comentado⁵⁰². El principio de desarrollo sostenible, en materia de ruido, buscaría que el crecimiento económico de la ciudad no sea en detrimento de la calidad de vida de los vecinos y su salud.

La contrapartida aparente de la contaminación, como siempre, es el desarrollo económico, pero debemos lograr el progreso económico y social sin que tenga una correlación o proporcionalidad con el ruido. La exigencia de la aplicación de nuevas tecnologías más silenciosas puede solucionar estos problemas. Incluso se puede valorar el coste social y humano que el ruido provoca en la salud y el coste económico de las modificaciones técnicas. Por otra parte, en una sociedad cada vez más robotizada, la colaboración con iniciativas para el progreso tecnológico y el crecimiento económico de las industrias no contaminantes puede tener sus ventajas. Las actividades de protección medio ambiental pueden generar más empleo y al mismo tiempo se puede trabajar en ellas para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

En la sociedad se produce una frecuente tensión dialéctica entre el medio ambiente y el desarrollo económico que requiere una ponderación de los valores en conflicto. Los valores que representan el medio ambiente constituyen un límite legítimo en la actividad económica, y son un criterio clave para buscar la armonización entre el interés particular y el interés general⁵⁰³.

En cualquier caso, la libertad de empresa no se considera un derecho ilimitado, pudiendo ser limitado por otros derechos, como pueden ser el derecho al descanso, a la salud, a la intimidad y al medio ambiente, que se consideran de rango superior al del ocio y la libertad de empresa^{504,505}.

⁵⁰² Omar Bouazza Ariño, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid: Iustel, 2011, págs. 2529-63.

⁵⁰³ TSJ de Castilla-La Mancha, en sentencia de 7 de abril de 2000 (RJCA 2000, 1128).

⁵⁰⁴ FJ 11 de la SJCM 230/2010.

⁵⁰⁵ TSJV, en sentencia de 7 de abril de 2006 (RJCA 2006, 800).

5.3.7 El equilibrio entre el derecho al ocio y la protección frente al ruido

Los poderes públicos están comprometidos con el derecho al ocio que se expresa en declaraciones de índole diversa, entre las cuales se incluyen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948, que reconoce el ocio como derecho del hombre y la Carta del Ocio (1998), asumida por la WLRA (World Leisure and Recreation Association) que califica la recreación y el tiempo libre como un derecho esencial para el ser humano. Muchas constituciones modernas reconocen el derecho al ocio, y, entre ellas, la CE, en el art. 40.2, que garantiza el descanso en contraposición al trabajo, constituyendo el ocio una de sus manifestaciones, y en el art. 43.3, donde se impone a los poderes públicos el deber de facilitar la adecuada utilización del ocio. El derecho al ocio es considerado un derecho social de tercera generación

La parte negativa es que las actividades de ocio generan ruidos y otras molestias intolerables, hasta el punto de convertirse en agentes contaminantes. Resulta paradójico comprobar cómo el disfrute del derecho al descanso por medio del cual el individuo, pone fin a su actividad laboral y dedica su tiempo a otras actividades (dormir, estar en casa, hacer deporte, viajar o salir de noche), puede, a través de alguna de ellas, perturbar el descanso de muchos otros ciudadanos. Las actividades lúdicas diversas y, como las fiestas locales, generan un nivel de ruido que supera los valores permitidos, e impiden el disfrute del derecho al descanso y a la tranquilidad. El derecho al ocio puede poner en peligro el disfrute de otros derechos o, incluso, resultar incompatible con ellos (FJ 11º de la SJCM 230/2010).

El reconocimiento del derecho a la celebración de las fiestas locales no ha sido obstáculo para que los tribunales reconozcan la prevalencia del derecho al descanso, a la tranquilidad, y a disfrutar del domicilio, como lugar ajeno a las inmisiones molestas, frente al derecho al ocio y a sus distintas manifestaciones. No se trata de acabar con las fiestas, pero sí de ponerles límites y regularlas, de manera que se celebren del modo que menos perjudique a terceros (FJ 11 de la SJCM 230/2010).

5.3.8. Fundamento de la competencia estatal, autonómica y local

Hay fuentes de ruido como el tráfico, las zonas de ocio, los espectáculos, las alarmas y las múltiples agresiones propias de «un núcleo ruidoso», según denomina Lorenzo Martín-Retortillo Baquer⁵⁰⁶. Los problemas de ruido también son denunciados en los pequeños municipios, por la proximidad de las vías de comunicación, por las relaciones de vecindad y por comportamientos incívicos y por la falta de empatía por parte de los que provocan el ruido. Las ordenanzas municipales contra el ruido y las vibraciones constituyen una amplia guía de buenas prácticas que necesitan una aplicación efectiva. Son normas reglamentarias y su incumplimiento llevan aparejadas sanciones, hay diferencias entre ellas como consecuencia de la autonomía local. Aunque algunas comunidades autónomas han elaborado una ordenanza tipo para fomentar una cierta uniformidad y ayudar a su elaboración. En otras regiones, la labor de fomentar y apoyar a los municipios lo han hecho las mismas federaciones de municipios.

⁵⁰⁶ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «El ruido y el urbanismo», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O, Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007, págs. 1203-1215.

5.4 El derecho local y la contaminación acústica

5.4.1 Las competencias locales en materia de ruido

La cuestión de las competencias en materia de contaminación acústica es un tema complejo como consecuencia de que la CE determina que España es un Estado autonómico y, también, proclama la autonomía local. Así, hay competencias, propias del Estado, como la Ley básica del Ruido y sus desarrollos reglamentarios. El Estado, también, tiene el control del ruido en las grandes infraestructuras estatales como son las carreteras, los aeropuertos, las vías ferroviarias y puertos de carácter estatal. En la misma línea, muchas comunidades, tienen una norma sobre el ruido y todas ejercen sus competencias sobre las infraestructuras autonómicas. Además, los ayuntamientos tienen competencias para el desarrollo reglamentario que le facultan las leyes estatales y autonómicas. Así mismo, los entes locales gozan del derecho constitucional a la autonomía local y disfrutan de la vinculación negativa en los temas que son propios y que no se opongan a ninguna ley. La vinculación negativa fomenta la creatividad de los municipios en la regulación de materias que benefician a sus vecinos.

La Ley del Ruido regula la planificación urbanística en lo concerniente a la contaminación acústica, a través de sus disposiciones, pero además por su desarrollo reglamentario estatal y que ha sido respaldado, por ejemplo, por la STS 4333/2012 (RJ 2463/2013) ya comentada. La planificación de la ciudad es una actividad fundamental para que la distribución del espacio no sea la causa del problema acústico. Los principios de precaución, prevención, no regresión y desarrollo sostenible deben ser tenidos en cuenta en los planes de desarrollo de la ciudad. Estos principios deben de presidir las políticas medioambientales de la ciudad y no retroceder en las metas alcanzadas en la mejora de la calidad de vida y la salud de la población.

Lo cierto es que, en las ordenanzas y los planes de acción, se encuentra toda una guía de medidas aplicables a cada caso. El seguimiento, el control, la medición, la transparencia, la participación ciudadana y la información al ciudadano deben ser elementos vitales para una sociedad cada vez más madura e informada, sin que implique una saturación informativa.

Las ciudades están en un proceso continuo de cambio como consecuencia de su desarrollo social y económico. El derecho tiene una función social que consiste en regular la convivencia en los aspectos relevantes para el bienestar social contemplados por las leyes⁵⁰⁷. El ruido está presente en la interpretación de nuestra norma suprema; podemos traer aquí la cita de Lorenzo Martín-Retortillo: «Vivir la vida sin tener que aguantar ruidos innecesarios es, en efecto, una legítima aspiración a la par que un compromiso social resultado del gran pacto constitucional»⁵⁰⁸.

5.4.2 Las zonas acústicamente saturadas o zonas acústicas especiales

En las ciudades se produce la contaminación ambiental por acumulación de ruidos. Esta tiene dos componentes básicos que son el ruido de los automóviles y el bullicio de las personas en las zonas de ocio. Esta es una cuestión compleja que se crea en las ciudades y que es objeto de regulación por parte de las ordenanzas municipales contra el ruido, de los mapas de ruido y de los planes de acción. Además, ante la persistencia del problema del ruido, se crea la figura de la zona acústicamente saturada o zona acústica especial. En la práctica, el área afectada se queda en un estado transitorio pendiente de que el ayuntamiento encuentre una solución. Frente a este escenario, los entes locales deben actuar de manera efectiva y suficiente en la defensa de los derechos humanos que puedan estar siendo conculcados, a consecuencia de las emisiones que se produzcan en el interior de las viviendas.

⁵⁰⁷ STC 119/2001 de 24 de mayo 2001, F.J.5º que recoge la doctrina del TEDH. «En ellas se pone de manifiesto las consecuencias que la exposición prolongada a un nivel de ruido elevado tiene sobre la salud de las personas [...]. Sobre las fuentes emisoras y las consecuencias del ruido, véase el informe de la Organización Mundial de la Salud».

⁵⁰⁸ Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, «El ruido: reciente respuesta legal y jurisprudencial» Foro, Nueva época, núm. 1, 2005, pág. 13.

5.4.3 La planificación urbanística y las ordenanzas municipales contra el ruido

El ayuntamiento es la Administración Pública más próxima al ciudadano y sobre ella recae la responsabilidad más importante, en la vida cotidiana de los ciudadanos, para afrontar la contaminación acústica⁵⁰⁹. Hay que tener en cuenta que los ayuntamientos no tienen competencias constitucionales y las competencias están determinadas por una ley estatal y por las comunidades autónomas. Aunque la autonomía local está reconocida por la CE, además, la vinculación negativa permite el desarrollo reglamentario en la defensa de sus intereses locales si no van contra las leyes^{510,511}.

Así, las ordenanzas municipales constituyen una norma reglamentaria, donde los ayuntamientos establecen su política. Es precisamente en las ordenanzas municipales de protección del medio ambiente y contra la contaminación acústica donde se hace un amplio desarrollo sobre las actividades prohibidas y los controles de las actividades molestas. Hay que recordar que los ruidos vecinales no están contemplados en la Ley del Ruido y, sin embargo, sí lo están que las ordenanzas municipales.

Las ordenanzas recogen prohibiciones, como vociferar o hablar a gritos, poner la radio a un volumen alto o ubicar de manera inadecuada de los aires acondicionados que provocan ruidos y vibraciones. Las ordenanzas locales contra la contaminación acústica son especialmente exigentes en el horario nocturno para permitirnos el descanso de la mayor parte de la población que intenta disfrutar del reposo durante la noche.

La ordenanza del medio ambiente de Bilbao utiliza el concepto de «ruido gratuito» como aquel que se genera sin aportar ninguna ventaja a la sociedad, en contraposición

⁵⁰⁹ Omar Bouazza Ariño, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid: Iustel, 2011, págs. 2529-63.

⁵¹⁰ Antonio Embid Irujo, «Ordenanza y Reglamentos Municipales», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo I (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid: Iustel, 2011, págs. 756 a 758.

⁵¹¹ STS de 29 de septiembre de 2003 y STS de 25 de mayo de 2004.

a los que pueda generar una actividad económica que también está sujeta a límites de emisión de ruidos y vibraciones establecidos por la norma aplicable. Uno de los problemas es que no siempre los ayuntamientos son proactivos en la precaución y la prevención de los problemas acústicos.

Es importante que la planificación urbanística deba proteger las zonas residenciales para poder reducir en el futuro la contaminación acústica. No en vano, el objetivo de la Ley del Ruido según establece en el art. 1, es prevenir, vigilar y reducir este tipo de contaminación. En contraposición, la comunidad valenciana resalta el aspecto de la corrección. La cuestión es que no solo hay que reducir la contaminación acústica sino volver al estado inicial del que no se debió partir y que produjo la pérdida de la calidad acústica.

Para proteger los derechos humanos por parte de los poderes públicos, es necesaria la planificación urbanística de los municipios, así como su remodelación. Para ello son imprescindibles, entre otros instrumentos, la realización de los mapas de ruido, que deben orientar la planificación urbanística con sus planes de acción. No podemos decir que los mapas de ruido sean la solución de todos los problemas, aunque sí ponen el foco de atención sobre aspectos de la ciudad que son mejorables.

La Directiva del Ruido y la Ley del Ruido centran su atención en la calidad ambiental. Se busca la calidad de cada una de las áreas de la ciudad, según su uso predominante. Así, se utilizan instrumentos de la planificación urbanística de la ciudad desde el PGOU y los planes parciales. En cuanto al principio de corrección, los mapas de ruido describen dónde se incumplen los niveles de ruido preconizados. En el caso de que en los mapas de determinadas zonas de la ciudad se superen los niveles máximos de ruido previstos por los organismos competentes, se deben preparar periódicamente planes de acción para corregir los problemas que no se solucionaron en su momento por la precaución y la prevención.

El hecho de que este nuevo planteamiento se preocupe por la calidad ambiental no supone en modo alguno que se descarte el control de los emisores de ruidos. Hay una amplia legislación sobre la homologación de vehículos y maquinarias que deben respetar los niveles de emisión. Por otra parte, las ITV de los vehículos de tracción mecánica deben verificar que las características que homologó el fabricante se

cumplen en el momento de la revisión. La tecnología y la norma deben ser más exigentes en el futuro con los instrumentos ruidosos para tener una sociedad con mejor calidad de vida y mejor salud.

Los ayuntamientos tienen el control de las licencias de construcción, de actividad etc., y pueden verificar si se cumplen o pueden cumplir con los límites establecidos de contaminación acústica por las densidades previstas de personas, tráfico, etc. Controlar el origen del problema acústico es una solución evidente y también los pueden realizar después del inicio de la actividad. Además, el control posterior toma mayor importancia si cabe cuando se ha iniciado la actividad a través de la declaración responsable o la comunicación previa. En cualquier caso, las licencias de actividad son de tracto sucesivo, por lo que en caso de incumplimiento reiterado el permiso o licencia podía verse sometida a caducidad. Si bien para que se produzca la caducidad debe estar el local cerrado por cumplimiento y no resolverse la anomalía en plazo.

Se están produciendo, fraudes de ley, que consisten en que se pida por una declaración responsable, pero luego se infringen los límites de ruido y, en consecuencia, el ayuntamiento sanciona. Ante esta situación de riesgo de pérdida de la autorización para realizar la actividad, los solicitantes vuelven a pedir las licencias con nuevos titulares para proseguir con el negocio, pero con distintas sociedades, y mantener, de este modo, niveles de ruido que superan los objetivos establecidos por las ordenanzas. Por ello, el Ayuntamiento de Madrid ha llevado este tema a la jurisdicción penal.

Si no se ha actuado en consecuencia por parte de la autoridad municipal con la debida diligencia, la declaración de zona saturada y la información sobre la superación de los niveles de ruido permitidos pueden determinar la vulneración de derechos fundamentales. Además, aunque no se superen los límites de ruidos establecidos en la norma aplicable, puede quedar patente el incumplimiento de las

recomendaciones de la OMS, y por tanto la incidencia sobre la calidad de vida y la salud de los ciudadanos⁵¹².

Los ayuntamientos elaboran la ordenanza municipal en el ámbito de la competencia local y reglamentaria. Los entes locales son el poder más próximo al ciudadano y a sus problemas cotidianos. El problema de la contaminación acústica siempre se ha tratado por los ayuntamientos y las ordenanzas regulan el ruido en su ámbito de competencias. Además, las comunidades autónomas y las confederaciones de municipios, han elaborado ordenanzas tipo que sirven de guía especialmente en los pequeños municipios que tienen menos medios.

5.4.4 El ruido vecinal

El ruido vecinal es motivo frecuente de molestia que no aborda ni la Directiva ni la Ley del Ruido, pero que las ordenanzas municipales pueden regular. La policía municipal debe colaborar en la solución de estos problemas, y los funcionarios pueden aportar las mediciones necesarias para aplicar las sanciones a los reincidentes y facilitar las pruebas a las víctimas del ruido. Las ordenanzas determinan sus propios límites de ruido, estos deberían ser más exigentes que los que establece la legislación básica y autonómica, o al menos igual de exigentes que ambas legislaciones.

Las ordenanzas, por tanto, tienen exclusividad en el tratamiento del ruido vecinal, que está expresamente excluida de la legislación básica del Estado. En consecuencia, el papel de los entes locales es vital en estos aspectos. Hay dos instrumentos fundamentales en el ruido vecinal, que son la educación ambiental y la policía de tranquilidad. La policía de tranquilidad debe ejercer su función cuando se producen ruidos y no se respetan los límites de ruido establecido.

⁵¹² Al respecto, véase la STEDH Hamer c. Bélgica, de 27 de noviembre de 2007, comentada por Omar Bouazza Ariño, «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: la protección ambiental ligada a los derechos a la intimidad y a la propiedad», *Observatorio de Políticas Ambientales 2009*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2009, 108-113.

5.4.5 Los límites de ruido

En cuanto a los límites de ruido y sus objetivos, hay que considerar el más exigente. Lo lógico sería que la ordenanza local concediese el mayor nivel de protección, pero es posible que la protección sea mayor por parte de la comunidad autónoma o la legislación básica, y por tanto serían los límites de ruido o vibraciones objeto de aplicación⁵¹³. Así, si la norma más exigente es la legislación básica, la autonómica sería la ley aplicable frente a la norma reglamentaria del ayuntamiento. De esta manera, si la ordenanza local es más exigente y, por tanto, más protectora de las víctimas, operaría la vinculación negativa y la autonomía local, pues las leyes establecen unos niveles de protección que pueden ser desarrollados por la comunidad autónoma y por el derecho local. El desarrollo de la ordenanza debe tener como finalidad la protección ambiental, no debe ser discriminatorio y debe de respetar el principio de proporcionalidad de acuerdo con los principios, comunitarios y constitucionales, de libertad de circulación⁵¹⁴.

⁵¹³ Art. 7 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

⁵¹⁴ José Francisco Alenza García, «Las estrategias jurídicas frente al ruido», *El derecho contra el ruido* (dir. Alenza García, Francisco), Pamplona: Civitas, 2013, pág. 82.

5.4.6 La circulación de los vehículos de motor

Según la legislación de tráfico, a los ayuntamientos les corresponde la competencia del ruido, de la circulación vehículos de motor y la seguridad vial en las vías urbanas, corresponde a los ayuntamientos^{515, 516}.

La determinación de los usos del suelo es un instrumento básico para la protección frente al ruido. Por otra parte, la circulación de los vehículos de tracción mecánica es la primera causa de ruido ambiental, y la primera obligación del propietario es tenerlo en buen estado para que no afecte a la seguridad vial. También se debe reducir la contaminación acústica que generan los medios de transporte. Los vehículos con una cierta antigüedad deben pasar periódicamente la ITV y, a partir de 10 años, una vez año; por tanto, si el ruido se considera una emisión contaminante debería detectarse en estos controles periódicos que se realizan a los vehículos. En contraposición, hay coches y motos que emiten un ruido ensordecedor. La policía municipal debería actuar con diligencia en estos casos, que se ven en todas las ciudades, como muy positivamente he podido comprobar que se realiza en la ciudad de Toronto (Canadá), y me ha sorprendido. El ruido más importante que producen los vehículos, cuando circulan a poca velocidad, normalmente, es el producido por el motor, pero cuando circulan a mayor velocidad, como ocurre en los accesos a la ciudad de Madrid, es el impacto con el aire y por el roce de los neumáticos con el asfalto. Aquí influye la calidad de los neumáticos y del asfalto, pero, en cualquier caso, cuando hay vías rápidas como las de acceso a la capital donde la intensidad del tráfico aumenta, los niveles de contaminación acústica también se incrementan. La distancia entre las vías y las edificaciones próximas es un elemento determinante; por ejemplo, en la carretera nacional VI, Madrid-La Coruña, hay hospitales que tienen habitaciones muy próximas a la carretera y que soportan un número importante de decibelios.

⁵¹⁵ Art.7 del Real Decreto 13/1992, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

⁵¹⁶ Tomás Cano Campos, «La competencia de los municipios en materia de tráfico», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo III (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011.

En este sentido, la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid establece la obligación de los titulares de vehículos de motor y ciclomotores de mantener en buenas condiciones de funcionamiento todos los elementos del vehículo susceptibles de emitir contaminación acústica. Un elemento que puede generar mucho ruido es el silenciador de los gases de escape. Los silenciadores en mal estado o ineficaces, inadecuados o equipados con tubos resonadores son motivos de molestias. A tal efecto, los funcionarios con competencias en la ordenación del tráfico que tengan la condición de agentes de la autoridad ordenarán la detención del vehículo de motor o ciclomotor, y requerirán a sus conductores a llevar el vehículo a las pruebas de control de ruido en el caso de que, a su juicio, este emita niveles sonoros superiores a los permitidos. De no ser posible la detención, se requerirá posteriormente al responsable del vehículo el cumplimiento de la obligación de presentarlo a las pruebas de control de emisión de ruido⁵¹⁷.

5.4.7 Los servicios de urgencia

Los servicios de urgencias son otra fuente de ruido y molestias en las ciudades. Así, «los dispositivos acústicos especiales de los vehículos de motor destinados a la extinción de incendios, protección civil y salvamento o de asistencia sanitaria, no podrán emitir niveles sonoros superiores a 95 dB(A), medidos a una distancia de 3 metros en la dirección de máxima emisión». Los vehículos de urgencia deberán tener un mecanismo que regule la intensidad sonora de los dispositivos acústicos, para que reduzca la intensidad durante el periodo nocturno, cuando circulen por zonas habitadas, a unos niveles comprendidos entre 70 y 90 dB(A), medidos a 3 metros de distancia y en la dirección de máxima emisión. Los conductores de los vehículos de servicios de urgencia solo podrán utilizar las señales acústicas cuando estén de servicio. Asimismo, deberán utilizar la señal luminosa cuando la omisión de las señales acústicas especiales no entrañe peligro alguno para los demás usuarios de la vía pública⁵¹⁸.

⁵¹⁷ Arts. 32 y 33 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre Protección contra la Contaminación Acústica es una disposición de 25 de febrero 2011, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 61, con fecha 15 de marzo de 2011.

⁵¹⁸ Art. 36.1. *Ibidem*.

5.4.8 La recogida de residuos y labores de limpieza

La recogida de residuos urbanos y las labores de limpieza viaria son un motivo frecuente de molestia ciudadana. Así, los ayuntamientos deben tomar las medidas y precauciones técnicamente viables para minimizar los ruidos. La precaución tiene varios aspectos que van desde los vehículos de recogida de residuos y la maquinaria de recogida y limpieza, como en la ejecución de los trabajos en la vía pública, ya sea en la manipulación de contenedores como en la compactación de residuos, el baldeo, el barrido mecánico u otras. Los contenedores utilizados para la recogida de los residuos deberán incorporar dispositivos de amortiguación acústica con el fin de limitar las emisiones de ruido originadas por su uso⁵¹⁹.

Los contenedores de recogida de vidrio son especialmente ruidosos. Así, para evitar ruidos en las zonas residenciales, se instalarán preferentemente en lugares donde se compatibilice eficacia y minimización de molestias a los vecinos. Solo podrán recogerse residuos en días laborables fuera del horario comprendido entre las 23.00 y las 08.00 horas del día siguiente, sin perjuicio de aquellas otras limitaciones establecidas por la normativa correspondiente, tales como las relativas a la movilidad⁵²⁰.

Los servicios municipales deben respetar los límites. Para ello, los vehículos municipales, así como los adscritos a la prestación de servicios públicos municipales están obligados a pasar una inspección anual en el Centro de Control de Vehículos⁵²¹. Además, la STS 8509/2007 afirma que la solución más económica de las Administraciones Públicas no solo es posible, sino aconsejable, pero no cuando dicha elección supone poner en riesgo para la salud o la intimidad del domicilio de los ciudadanos, de tal suerte que, es al Ayuntamiento como competente, a quien

⁵¹⁹ Art. 44 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre Protección contra la Contaminación Acústica es una disposición de 25 de febrero 2011, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 61, con fecha 15 de marzo de 2011.

⁵²⁰ Art. 44 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid sobre Protección contra la Contaminación Acústica es una disposición de 25 de febrero 2011, publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, núm. 61, con fecha 15 de marzo de 2011.

⁵²¹ Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente del Ayuntamiento de Bilbao.

corresponde compatibilizar el servicio público que presta, con estos derechos fundamentales, y pese al excesivo tiempo transcurrido, no lo ha hecho.

5.4.9 Resumen

En el planeamiento urbanístico se deben tener en cuenta las previsiones establecidas en la Ley del Ruido, en sus normas de desarrollo y en las actuaciones administrativas que sean realizadas por aplicación de las leyes frente al ruido (art. 17 de la Ley del Ruido). El planeamiento es el conjunto de instrumentos técnicos y normativos que se redactan para determinar los usos del suelo y su determinación para la transformación y conservación. En los planes urbanísticos, la acción más directa contra la contaminación acústica debe dirigirse a reducir la propia fuente del ruido y a través de la ordenación de las zonas de la ciudad con mapas de ruido, que se regulan el nivel de emisión acústica tolerable, según su naturaleza: hospitalaria, educativa, residencial, comercial, industrial, de ocio.

Los planes de acción pretenden solucionar los problemas detectados en los mapas de ruido. La acción contra la contaminación acústica debe dirigirse a reducir la propia fuente del ruido, y, a través, de la ordenación de las zonas de la ciudad, para ello se tendrá en cuenta el nivel de emisión acústica tolerable en cada área.

La contaminación acústica que hoy padecemos proviene de antiguos errores de planificación urbanística y, al mismo tiempo por falta de prevención, precaución y de evitar la no regresión. Los mapas de ruido y los planes de acción pueden contribuir a una mejor planificación urbanística si se realizan correctamente y si las autoridades los tienen en cuenta. Hay soluciones, como, por ejemplo, la creación de espacios libres de ruidos, la peatonalización de amplias partes de la ciudad que tienen mucho tráfico y un índice sonoro excesivo. Los MER deben considerarse en el planteamiento urbanístico territorial, en el diseño y planificación de las nuevas infraestructuras, en el diseño de las rutas por donde debe distribuirse el tráfico de las ciudades y en la concesión de licencias municipales. Todos ellos son instrumentos de planificación urbanística que deben eliminar y reducir la contaminación acústica.

Para conseguir aislar las viviendas, hospitales, centros educativos y zonas verdes de las inmisiones acústicas, el DB HR establece las reglas mínimas de protección. Pero también es necesario aislar estas zonas respecto de las áreas de emisiones industriales y de ocio próximas. Es una necesidad en defensa del ser humano y del respeto de los derechos fundamentales que establece nuestra CE.

El Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, ha ejecutado medidas como la peatonalización de determinados distritos y, en particular, el proyecto Madrid Central. También, se han realizado otras actuaciones que reducen los niveles de ruido generados por las actividades del ocio, como convertir antiguos mercados de abastos en zonas de bares y copas, por lo que se puede aislar el ruido de las viviendas próximas. Sin embargo, recientemente los responsables municipales se han quejado de que las medidas administrativas no han surtido efecto, de tal forma, que los locales que han sido multados se han declarado insolventes y han presentado otra declaración responsable con otro nombre. De esta manera, el Ayuntamiento ha tomado la decisión de denunciar estas actuaciones ante la fiscalía, y recurrir por la vía penal, según el art. 256 del Código Penal por una supuesta insolvencia punible⁵²².

El problema de la contaminación acústica, lo podemos enfocar desde dos puntos de vista. Por una parte, nos encontramos con el factor humano pues la causa se encuentra en el comportamiento humano, y, en consecuencia, la educación ambiental sería el instrumento modificador. Por otra parte, desde el punto de vista técnico, tenemos el diseño y desarrollo de la ciudad con los planes municipales que determinan los usos del suelo, incluyendo las autorizaciones, las licencias y la prohibición de determinadas actuaciones no compatibles con el descanso.

Es cierto que el desarrollo de la ciudad puede provocar situaciones no esperadas y lo que se previó para un nivel de población e intensidad del tráfico de vehículos puede necesitar adaptarse a las nuevas necesidades, al ser la ciudad un elemento vivo y no estático. Por ejemplo, si hacemos una radiografía de la ciudad, cada cierto

⁵²² <https://www.larazon.es/local/madrid/via-penal-contra-el-exceso-de-aforo-y-ruido-hasta-seis-anos-de-prision-GH20145614> (consulta realizada el 10 de agosto de 2019).

número de años, veremos por un lado cómo se desarrolla la población, la estructura física de la ciudad y, en consecuencia, las necesidades de transporte.

Además, hay otras causas que suscitan los cambios que se van produciendo en la ciudad. Así, nos encontramos con las variaciones de las pautas de comportamiento de las personas, las nuevas tecnologías, las formas de trabajo y los nuevos deseos sociales. En cualquier caso, la planificación urbanística puede anticiparse a los problemas viendo la tendencia de los cambios sociales y evitando los problemas de la contaminación acústica que podríamos encuadrar dentro del principio de desarrollo sostenible y el principio de prevención.

En fin, el principio de prevención es aplicable al diseño de la ciudad y evita problemas que son predecibles, como mantener distancias entre la ubicación de las zonas residenciales y los grandes ejes de comunicación de la ciudad, etc. El principio de desarrollo sostenible, en materia de contaminación acústica, buscaría que el crecimiento económico de la ciudad no vaya en detrimento de la calidad de vida de los vecinos y su salud.

5.4.9.1 Resumen en inglés

In urban planning, account should be taken of the provisions established in the Noise Law, its development regulations and administrative actions that are carried out by application of noise laws must be taken into account (art. 17 of the Noise Act). Planning is the set of technical and regulatory instruments that are drafted to determine land uses and their determination for transformation and conservation. In urban planning, the most direct action against noise pollution should be aimed at reducing the source of the noise itself and by planning the areas of the city with noise maps, which regulate the tolerable level noise emission level, according to its nature: hospitable, educational, residential, commercial, industrial, leisure.

Action plans are intended to solve problems detected in the noise maps. The action against noise pollution should be aimed at reducing the source of the noise itself, and

through the ordering of city areas, the tolerable noise emission level in each area will be considered.

The noise pollution that we suffer today comes from old mistakes in urban planning and, at the same time, due to a lack of prevention, caution and avoiding non-regression. Noise maps and action plans can contribute to better urban planning if they are done correctly and if the authorities take them into account. There are solutions, such as, for example, the creation of noise-free spaces, the pedestrianization large parts of the city that have a lot of traffic and an excessive noise index. The MER must be considered in the territorial urban planning approach, in the design and planning of the new infrastructures, in the design of the routes through which the traffic of the cities must be distributed and in the granting of municipal licenses. All of them are urban planning instruments that must eliminate and reduce noise pollution.

In order to isolate homes, hospitals, schools and green areas from noise emissions, the DB HR establishes the minimum protection rules. But it is also necessary to isolate these areas from the nearby industrial and leisure emission areas. It is a necessity in defense of the human being and respect for the fundamental rights established by our EC.

Madrid City Council, for example, has implemented measures such as the pedestrianization of certain districts and, in particular, Madrid Central project. Also, other actions have been carried out that reduce the noise levels generated by leisure activities, such as converting old food markets into bars and cocktail areas, so that noise from nearby homes can be isolated. However, the municipal officials have complained that the administrative measures have not taken effect, in such a way that the premises that have been fined have declared themselves insolvent and have presented recently another responsible declaration with another name. In this way, the City Council has taken the decision to report these actions to the prosecution, and to resort to criminal proceedings, according to art. 256 of the Penal Code for an alleged punishable insolvency.

The problem of noise pollution can be approached from two points of view. On the one hand, we find the human factor since the cause is found in human behavior, and, consequently, environmental education would be the modifying instrument. On the other hand, from a technical point of view, we have the design and development of the city with the municipal plans that determine land uses, including authorizations, licenses and the prohibition of certain actions not compatible with rest.

It is true that the development of the city can cause unexpected situations and what was foreseen for a population level and intensity of vehicle traffic may need to adapt to new needs, as the city is a living and not static element. For example, if we do an x-ray of the city, every certain number of years, we will see, on the one hand, how the population develops, the physical structure of the city and, consequently, the transport needs.

In addition, there are other causes that give rise to the changes that are taking place in the city. Thus, we find variations in people's behavior patterns, new technologies, ways of working and new social desires. In any case, urban planning can anticipate problems by seeing the trend of social changes and avoiding the problems of noise pollution that we could fit within the principle of sustainable development and sustainable development.

Finally, prevention principle applicable to city design and avoids problems that are predictable, such as keeping distances between the location of residential areas and city's large communication axes, etc. The principle of sustainable development, in terms of noise pollution, would seek that the economic growth of the city does not detrimental to the quality of life of the residents and their health.

Bibliografía

ACTA ÚNICA EUROPEA, FIRMADA EN LUXEMBURGO EL 17 DE FEBRERO DE 1986.

AGUIRRE I FONT, Josep María Y CASADO CASADO, Lucia, «Administración local y medio ambiente: supresión de licencias de actividad y avance de los regímenes de comunicación y declaración», *Observatorio de Políticas ambientales 2013*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2013, pág. 431.

AGUIRRE I FONT, Josep María, Ruido: «Estado de la cuestión y retos pendientes en el derecho administrativo», *Observatorio de Políticas ambientales 2016*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi, 2016, págs. 769-805.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge; RUIZ ARNÁIZ, Guillermo, «Nulidad del planeamiento y ejecución de sentencias», *Revista de urbanismo y edificación*, 2019, págs. 353-358.

ALENZA GARCA, José Francisco, «Las estrategias jurídicas frente al ruido», *El derecho contra el ruido* (dir. Alenza García, Francisco), Pamplona: Civitas, 2013,

— «La calidad acústica en la Ley del Ruido», *El Derecho contra el ruido* (dir. Alenza García, Francisco), Pamplona: Civitas, 2013.

ALONSO GARCÍA, María Consuelo, «La distribución de competencias entre las administraciones públicas», *Comentarios a la Ley del Ruido, Ley 37/2013, de 17 de noviembre*, (dir. Blanca Lozano Cutanda), Pamplona: Civitas, 2004.

— «La responsabilidad patrimonial de los municipios ante su pasividad en el control del ruido», Justicia administrativa: *Revista de derecho administrativo*, nº 23, 2004.

— *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*, Cizur Menor (Navarra): Thomson-Aranzadi, 2015.

— «La doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance del ruido como atentado a determinados derechos fundamentales», *Revista española de derecho administrativo*, nº 164, 2015, págs. 331-342.

—«¿Hacia una articulación de licencias urbanísticas y ambientales?», *Revista de urbano y edificación*, nº 25, 2012.

ARANA GARCÍA, Estanislao y GRANADO RODRÍGUEZ, Juan Fernando «La desaparición en las licencias las actividades clasificadas incluidas en el ámbito de la Directiva de Servicios: el supuesto particular de la legislación ambiental andaluza», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 25 de 2010.

ARENA BURGUI, Miguel, «Mapas estratégico de ruido en aglomeraciones», (Coord. Santiago Exposito Paje), *Innovación para el control del ruido ambiental*, Cuenca: Ediciones Universidad Castilla-La Mancha, 2013.

ARAGÃO, Alexandra «El principio de precaución y la aceptabilidad social del riesgo. La busca del nivel adecuado de protección de una Europa diversificada». Cizur Menor, Navarra: *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* nº 18, 2010, págs. 73-85.

ARNAL ARASA, Eva, «Las ordenanzas municipales de protección frente al ruido. II Tipologías de aspectos de la regulación de las ordenanzas», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de derecho local, nº 5, 2004.

BAÑO LEÓN, José María, *Derecho Urbanístico Común*, Madrid: Iustel, 2009, págs. 130 y 194.

BENSUSAN MARTÍN, M^a del Pilar, «El derecho urbanístico. El régimen jurídico de la propiedad del suelo», *Conceptos para el estudio del derecho urbanístico y ambiental en el Grado*, dir. Arana García, Estanislao, Madrid: Editorial Tecnos, 3^a edición, *eBooks*, Tagus, 2017.

BORGAS MANCHA, Raúl, «El ruido en la obra (públicas y privadas)», *El ruido en las ciudades*, Barcelona: Bosch, 2009.

BOUAZZA ARIÑO, Omar, «Medio ambiente acústico municipal», *Tratado de Derecho Municipal*, 3^a ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid: Iustel, 2011.

— «Mecanismo participativo contra actos de las corporaciones que atentan contra el entorno (STEDH “Club para la protección del medio ambiente” c. Letonia), 27 de mayo 2004», *Revista de Derecho Administrativo*, Pamplona: Civitas, núm. 130.

- «Jurisprudencia Ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales 1987-2006*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.
- «Jurisprudencia Ambiental del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra) Editorial-Thomson-Aranzadi.
- «Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Derecho frente a la contaminación, libertad de conciencia ambiental y protección urbanística del suelo (Ruido del tráfico)». *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.
- «Ordenación del territorio y urbanismo», *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 2, Madrid: Editorial Reus, 2008.

BLASCO ESTEVE, A, «Idas y venidas en la lucha contra el ruido», *Revista de Administración Pública*, Madrid: setiembre-diciembre 2000.

BLANQUER, David, *Contaminación acústica y calidad de vida*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

— *Derecho Administrativo*, vol. 2, Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.

BURGOS MANCHA, Raúl, «El ruido en la obra (públicas y privadas)», *El ruido en las ciudades*, Barcelona: Bosch, 2009.

BUSTILLO BOLADO, Roberto O, «Derecho urbanístico y ordenación de la edificación», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O, Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007.

CANO CAMPOS, Tomás, «La competencia de los municipios en materia de tráfico», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo III (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011.

CANO MURCIA, Antonio, «Planeamiento urbanístico y ruido», *El ruido de las ciudades*, (coord. Jorge Pinedo Rey), Barcelona: Bosch, 2009.

CAMAGNI, Robert, *Economía urbana*, Barcelona: Boch, 2004.

CARRASCO PERERA, Ángel, Encarna Cordero Lobato y M.C. González Carrasco, *Régimen Jurídico de la Edificación*, Ley de Ordenación de la Edificación y Código Técnico de Edificación, Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2007.

— «Derecho de la Construcción y la Vivienda», 6ª edición, Madrid: Editorial Dilex, S.L, 2008.

CASADO CASADO, Lucía, «Los mapas de ruido», *Comentarios a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre* (dir.ª: B. Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004

— «Prevención y corrección de la contaminación acústica», *Comentarios a la Ley del Ruido: Ley 37/2010, 17 de noviembre* (coord. Blanca Lozano Cutanda), Madrid: Editorial Civitas, 2004.

COSCULLUELA MONTANER, Luis, *Manual de Derechos Administrativo*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters, 2010.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana, «Fortalezas, debilidades y retos de la legislación autonómica en materia de evaluación de impacto ambiental de proyectos a la luz de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental», *Derecho Ambiental en tiempos de crisis*, (dir. Francisco Javier Sanz Larruga), Valencia: Tirant lo Blanch, 2016.

DAHL, Robert A., *On Democracy*, New Haven&London: Yale University Press, 1988.

DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO HUMANO de 1972

DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO 1992.

DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe anual 2011 y debate en las Cortes Generales*, I Informe.

— *Informe anual 2015 y debate en las Cortes Generales*, I Informe.

DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, A., «La contaminación por el ruido en las ciudades y la sostenibilidad en el desarrollo urbano», *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, coords. Sebastián Félix Utrera, Piñar Mañas, J.L., Madrid: Civitas, 2002.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESPASA, tomo 11, Madrid: Espasa Calpe, 1989, pág. 9012.

DICCIONARIO DEL ESPAÑOL JURÍDICO, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, <https://enclave.rae.es/recursos/diccionarios/diccionario-juridico>.

DIEGO BAUTISTA, Óscar, *Ética Pública y Buen Gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. México: Instituto de la Administración Pública, 2009.

DOMINGO, Rafael y HAYASHI, Nobou, *Código Civil Japonés, Estudio preliminar y traducción y notas*. Madrid: Marcial Pons, 2000.

DEL ABRIL ALONSO, Agueda y otros, *Fundamentos de Psicobiología*, Madrid: Sanz y Torres, 2011.

DIEGO BAUTISTA, Oscar, *Ética Pública y Buen Gobierno: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*, Mexico: Instituto de la Administración Pública de México, 2009.

EMBID IRUJO, Antonio, «Ordenanza y Reglamentos Municipales», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo I (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011.

EMBID TELLO, Antonio Eduardo, «El principio de precaución en derecho europeo», *Procedimiento administrativo europeo*, (dir. José Eugenio Soriano, Jacques Ziller), Madrid: Civitas, 2012, pág. 163-174.

EMBID TELLO, Antonio Eduardo; JIMÉNEZ COMPAIRED, Ismael; SALINA-ALCEGA, Sergio; SETUÁIN MEDINA, Beatriz; VALCÁRCEL, Patricia; EMBID Irujo, Antonio, «XIII Medio ambiente, VII Contaminación acústica», *Revista española de derecho administrativo*, nº 190 (marzo 2018).

EZEIZABARRENA, Xabier, «Prospecciones petrolíferas en Canarias y consulta popular», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 31, mayo-agosto 2015.

FERNÁNDEZ CABALELLA, Antonio, *El urbanismo finalista. A propósito del principio de menos restricción del derecho de propiedad*, Madrid: Editorial Civitas: 2002.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de derecho urbanístico*, Las Rozas (Madrid): La Ley, 22ª ed., 2011.

— *Manual de Derecho Urbanístico*, Cizur Menor (Navarra): Editorial Civitas, 25ª ed., 2017.

— «La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo: valoración general», *El nuevo régimen jurídico del suelo*, (Luciano Parejo, José M. Baño, Ángel Menéndez, Marques Vaquer), Madrid: Iustel, 2008.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón y GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *Curso de derecho administrativo*, vols. II, Madrid: Civitas, 2013.

FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge «El régimen especial de Madrid», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo III (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011.

FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael, «Contaminación acústica y competencias locales en materia de protección ambiental», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas Urbanísticos*, Pamplona: Aranzadi, 2009.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, «La evolución del régimen jurídico del ruido», *Revista Administración Pública*, núm. 186, 2011.

GARCÍA GARRO, Mª Aránzazu, *Impacto de la Directiva de Servicios en las Licencias Urbanísticas y de Actividades*, Pamplona: Aranzadi, 2013.

GARCÍA RUIZ, Ascensión y NIGEL, South, «El ruido silenciado en la Criminología y en el medio ambiente. Apuntes preliminares para una criminología acústica sensorial», *Revista Española de Investigación Criminológica*, nº 17, 2019.

GARCÍA SANZ, Benjamín y GARRIDO, Francisco Javier, *La contaminación acústica en nuestras ciudades*, Barcelona: Colección de Estudios Sociales, Fundación La Caixa, 2003.

GÓMEZ, MÓNICA M, *Educación psico-social ambiental: El sonido de la ignorancia*, Buenos Aires: Espacio Editorial, 2007.

HERRERA DEL REY, J.J., *La defensa jurídica contra la contaminación acústica*, Alcobendas (Madrid): La ley, 2008.

— «El ruido estado de la cuestión», *Diario La Ley*, nº 7326, 22 de enero de 2010.

Herraíz Serrano, Olga, Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo? *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Encuesta de indicadores calidad de vida sobre problemas de ruido producidos por los vecinos o del exterior. (consulta realizada el 1.11.2018).

— ENCUESTA DE HOGARES Y MEDIO AMBIENTE 2008

JORDANO FRAGA, Jesús, «Entidades locales y contaminación acústica», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 38, septiembre – diciembre 2017.

LAFUENTE BENACHES, Mercedes, *Fiestas Locales y Derecho al Descanso*, Iustel, 2010.

LAVILLA RUBIRA, Juan José, «Los mapas de ruido», *Comentarios a la Ley del Ruido. Ley 37/2003, de 17 de noviembre* (dir.^a: B. Lozano Cutanda), Madrid: Civitas, 2004.

LAMARQUE, Jean, *Le droit contre le bruit*, Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, 2004.

LE CORBUSIER, *La ciudad del futuro*, Paris: Editions Crès, 40ª edición en castellano, Paris

LÓPEZ CANDELA, Javier, «Las competencias en materia de medio ambiente de las corporaciones locales», Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «La ordenación del ruido», *Revista de Administración Pública*, núm. 157, 2002.

«Ordenación del Territorio», Fundamentos de Derecho Urbanístico, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O, Bustillo Bolado, Editorial Civitas, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007.

— «Valoración General», *Observatorio de Políticas Ambientales 2007*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.

LOZANO CUTANDA, Blanca, *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid: Dykinson, 2003.

— «La razones de la Ley del Ruido», *Comentario a la Ley del Ruido, Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, Thomson, 2004.

— «Derecho ambiental: algunas reflexiones sobre el derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 200/2016, pág. 428.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, Introducción general: Regresiones del Derecho Ambiental, *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.

— *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid: La Ley, 2010.

LORA- TAMAYO VALLVÉ, Marta, «Urbanismo», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 33, parte Jurisprudencia, 2013, pág. 4.

— «Las periferias residenciales bloqueadas entre “el boom” y la crisis». El caso PAU de Arroyo del Fresno en Madrid, Las ciudades españolas en la encrucijada: Entre el “boom” y la crisis, (Marta Lora-Tamayo Vallvé, Amaya Casado

- Echarren), (coord. Manuel Valenzuela Rubio, Diego A. Barrado Timón, Antonio Palacios), 2013, pág. 167-212.
- «La compatibilidad de usos por defecto o porque los europeos no zonificamos», (Marta Lora-Tamayo y Sonia Hirt), *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº48, nº 289, 2014.
- «Los ámbitos supramunicipales como espacios de referencia para el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo», El impacto económico en las ciudades españolas, (Marta Lora Tamayo Vallvé y Amaya Casado Echerren) (cord. Nanuel Valenzuela), Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 2012.
- *Derecho Administrativo 3, Bienes públicos y derecho urbanístico*, (José Ramón Parada Vazquez y Marta Lora Tamayo Vallvé), Madrid: Ediciones Académicas, 2017
- MARTÍ MARTÍ, Joaquim, *La defensa frente a la contaminación acústica y otras inmisiones*, Barcelona: Bosch Editor, 2008.
- MARTÍN MATEO, R, *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol. II, Madrid: Trivium, 1991.
- *Tratado de Derecho Ambiental*, tomo IV, Madrid: Edisofer, 2003.
- MARTÍN REBOLLO, Luis, «Derecho urbanístico: concepto y contenido», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo y Roberto O. Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo «La defensa frente al ruido ante el tribunal constitucional (Auto de 13 de octubre de 1987, en relación con la clausura de un bar en Sevilla)», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988,
- «Los ruidos evitables (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Zaragoza, de 10 de octubre de 1988)», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, núm. 238, 1988.
- «Tres sentencias interesantes sobre el ruido (sala Contencioso-Administrativo de Santander)», R.V.A.P, núm. 4, 1995.

- «Medio ambiente sonoro», *Derecho del medio ambiente y administración local*, (dir. Esteve Pardo), Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2006, pág. 481-494.
 - *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Madrid: Thomson, 2004.
 - «Contaminación acústica, daños del ruido y jurisdicción civil», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm.126, 2005 parte Jurisprudencia, Pamplona: Civitas.
 - «El ruido: reciente respuesta legal y jurisprudencial» *Foro*, Nueva época, núm. 1, 2005.
 - *Vías Concurrentes para la Protección de los Derechos Humanos*, Cizur Menor (Navarra): Thomson, 2006.
 - «El ruido y el urbanismo», *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, directores: Luis Martín Rebollo, Roberto O Bustillo Bolado, Cizur (Pamplona): Aranzadi, 2007.
- MARTIMPORTUGUÉS GOYENECHEA, C, J. M. Canto Ortiz, «Creencias ambientales y coste social del ruido de ocio» *Revista de Acústica*, vol. 36, nºs 3 y 4, 2005.
- MARTÍN VIDA, María Ángeles, *Protección jurídico-civil frente al ruido en España y en Alemania*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2007.
- MONESTIER MORALES, Juan Luis, *Defensa contra el ruido*, 2ª ed., Pamplona: Aranzadi, 2014.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Derecho Administrativo y Sistema de Fuentes*, tomo I, Madrid: Iustel, 2009.
- *Las garantías de los ciudadanos y el control de las administraciones públicas*, tomo IV, Iustel, 2009.
 - «Prólogo de la tercera edición», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo I (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011.

— *Diccionario del español jurídico*, Barcelona: Espasa Calpe, Real Academia Española, Consejo General del Poder Judicial, Barcelona, 2016.

NOMBELA MERCHÁN, Gustavo, «Efectos sobre el crecimiento y desarrollo económico», *Papeles y memoria de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 12, 2004. págs. 82-103.

ORDÁS ALONSO, Marta, «Nueva condena a España en materia de contaminación acústica: caso Cuenca Zarzoso», Las Rozas de Madrid: Diario La Ley nº 9322, 20 diciembre 2018.

ORDUÑA PRADA, Enrique, *Ordenanzas municipales de convivencia ciudadana, sanciones y democracia local*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, (*Fighting Noise in the 1990s*), Paris 1991.

ORTEGA BERNARDO, Julia, *Derechos Fundamentales y ordenanzas locales*. Madrid: Marcial Pons 2014.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de derecho ambiental, Tomo IV*, Madrid: Edisofer, 2003.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Diccionario del español jurídico*, Barcelona: Espasa Calpe, Real Academia Española, Consejo del Poder Judicial, 2016.

PARADA, Ramón, *Derecho Administrativo III*, 12ª ed., Madrid: Marcial Pons, 2010.

PAREJO ALFONSO, Luciano, «La autonomía local en la Constitución española», *Tratado de Derecho Municipal*, 3ª ed., Tomo II (dir. Muñoz Machado, Santiago), Madrid, Iustel, 2011.

PINEDA HAY, Jorge, «El ruido en los aeropuertos», *El ruido en las ciudades*, (coord. Jorge Pinedo Rey), Barcelona: Bosch, 2009.

PIÑAR MAÑAS, José Luis, «Smart cities, derecho y técnica sobre las ciudades habitables», *Derecho, técnica e innovación en las llamadas ciudades inteligentes. Privacidad y buen gobierno* (Dir. Piñar Mañas, José Luis), Madrid: Editorial Reus, S.A, 2017.

— «El desarrollo sostenible como principio jurídico», *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*, (Dir. Piñar Mañas, José Luis), Madrid: Civitas, 2002.

QUEVEDO DÍAZ, Marcos, *El cerebro inconsciente, Los automatismos de nuestra mente*, Barcelona: Bonal letra Alcompas, S.L., 2018

PÉREZ MARTOS, J., *Ordenación Jurídica del Ruido*, Madrid: Montecorvo, 2003.

RAMALLO LÓPEZ, Fátima E., *La planificación territorial sostenible*, 1ª ed., Cizur Menor, Navarra: Aranzadi, 2014.

REBOLLO PUIG, Manuel «De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva época*, nº 11, 2019, págs. 6-28.

ROJAS, Enrique, *5 consejos para potenciar la inteligencia*, Barcelona: Editorial Planeta, 2018.

RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca, «Medio Ambiente urbano, Ruido», *Anuario de Derecho Municipal*, nº 12, 2018, pág. 407

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel María «La prevención y corrección del derecho ambiental», *El Derecho contra el ruido*, Dir. Alenza García, José Francisco, Pamplona: Civitas, 2013.

RUIZ Ochoa, Natalia, «TEDH: Asunto Cuenca Zarzoso c. España demanda nº 23383/12», *Revista Aranzadi Doctrinal*, nº 9, 2018.

SANZ RUBIALES, Iñigo, «Castilla y León: Tiempo de corrección», *Observatorio de Políticas Ambientales 2014*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo general II*, 2ª ed., Madrid: Iustel, Madrid, 2009.

SEGUÉS ECHAZARRETA, Fernando, *Estrategia de elaboración de un mapa de ruido*, Ministerio de Fomentos y Medio Ambiente, www.vitoria-gasteiz.org.

SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE CONTAMINACIÓN ACÚSTICA. Disponible en: <http://sicaweb.cedex.es>. Ministerio competente sobre la contaminación acústica.

SOSA WAGNER, Francisco, *Las actividades molestas: en especial el ruido*, Madrid: Tecnos, 1991.

van OOSTEN, Nico (Anotec Consulting, S.L.), «Gestión del ruido de los aeropuertos», *Innovación para control del ruido ambiental*, (Coord. Santiago Expósito Paje), Cuenca: Ediciones Universidad Castilla-La Mancha, 2013.

TAFET, Gustavo E., *El estrés. Qué es y cómo nos afecta*, Barcelona: Bonallettera Alcompas, 2018, pág. 80.

TIROLE, Jean, *La economía del bien común*, (Premio Nobel de Economía 2014), Barcelona: Penguin Random House, 2018.

VALCARCEL FERNÁNDEZ, Patricia, «Búsqueda de la calidad acústica en los instrumentos de planeamiento y parámetros de objetivación», *Comentarios a la Ley del Ruido Ley 37/2003, de 17 de noviembre*, directora Blanca Lozano Cutanda, Madrid: Editorial Civitas, 2004.

Olga Herraíz Serrano, Aragón: ¿Hacia un cambio en su política ambiental tras doce años de gobiernos del mismo signo? *Observatorio de Políticas Ambientales 2012*, (coord.: López Ramón, Fernando), Cizur Menor (Navarra): Editorial Thomson-Aranzadi.

Índice de sentencias y breve comentario

STEDH:

- SETDH 3/1994, caso Gregoria López Ostra contra el Reino de España, de 9 de diciembre 1994: se examina el derecho al respeto de la vida privada familiar y el domicilio. Existe la obligación positiva de proteger a los ciudadanos por parte del Estado frente a las emisiones contaminantes. Es necesario realizar un justo margen de apreciación y equilibrio entre los intereses concurrentes del individuo y de la sociedad en su conjunto. Se desarrollan actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas: planta depuradora de residuos que acarrear problemas de salud y medioambientales. Por lo tanto, existe necesidad de cambiar de domicilio por haber violado el art. 8 del CEDH, el Ayuntamiento de Lorca (Murcia), al no mantener un justo equilibrio entre el interés del bienestar económico de la ciudad y el disfrute efectivo por la demandante del derecho al respeto de su domicilio y de su vida privada y familiar.
- STEDH 2/1998, caso Guerra y otros contra Italia, de 19 de febrero de 1998: se valora el derecho al respeto a la vida privada y familiar al domicilio. Los ciudadanos tienen el derecho a un medio ambiente adecuado, y se considera que las emisiones nocivas pueden vulnerar el derecho de una persona a su vida personal y familiar. En consecuencia, se vulnera el art. 8 del CEDH.
- STEDH 40/2003, caso Hatton y otras contra Reino Unido, de 8 de julio de 2003: se analiza el derecho al respeto a la vida privada y familiar. La sentencia razona sobre el justo equilibrio entre los derechos fundamentales de los particulares y los intereses económicos en su conjunto. También se considera que existe una violación del art. 13 del CEDH, pues no había a un recurso efectivo frente al ruido producido por el tráfico aéreo nocturno, en el ámbito interno.

- STEDH 68/2004, caso Pilar Moreno Gómez contra el Reino de España, de 16 de noviembre 2004: se examina la contaminación acústica en el domicilio. Se produjeron altos niveles de ruidos emitidos por la discoteca situada en los bajos del domicilio de la recurrente que estaba situado en la zona de San José de Valencia, declarada zona «acústicamente saturada». El ayuntamiento toleró el incumplimiento reiterado de los límites acústicos, lo que se consideró pasividad por parte de la administración frente al ruido nocturno y, en consecuencia, la violación del art. 8 del CEDH.
- STEDH 120/2005, caso Saliba contra Malta, de 8 de noviembre de 2005: se estudia la obligación de conservar el medio ambiente y garantizar el cumplimiento de las normas de urbanismo. El derribo de un almacén construido en terreno que era propiedad del demandante, pero sin licencia de obra, es una medida proporcionada que satisface el requisito de legalidad.
- STEDH 395796/2011 (JUR), caso Zammit Maempel contre Malta, de 22 de noviembre de 2011: se examina la contaminación acústica producida por fuegos artificiales lanzados desde la proximidad de las viviendas de los demandantes durante las fiestas locales. No hay de pruebas de riesgo real para sus vidas. Además, en el momento de la adquisición se conocía la situación de la que ahora se quejan. Se considera que existe un justo equilibrio entre el interés público y privado. No se ha producido la violación del art. 8 del CEDH.
- STEDH 2/2018, caso Miguel Cuenca Zarzozo contra el Reino de España, de 16 de enero 2018, se valora la contaminación acústica producida por los ruidos de los locales situados en los bajos del domicilio del demandante. Los hechos ocurrieron en la zona de San José de Valencia, declarada por el ayuntamiento «acústicamente saturada». Hubo incumplimientos por parte del ayuntamiento de la ordenanza municipal de ruidos y vibraciones que había sido aprobado por el municipio. En consecuencia, la pasividad de la Administración pública conculcó la defensa del derecho a la intimidad familiar prevista en el art. 8 del CEDH.

STC:

- STC 32/1981, de 28 de julio de 1981: recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno. Se considera el conflicto de competencias entre el Estado y las CC. AA.
- STC 64/1982, de 4 de noviembre de 1982: El art. 149.1.23 de la CE establece que al Estado le corresponde fijar las normas que impongan un encuadramiento de una política global en materia de medio ambiente. Además, el art. 45.2 establece la indispensable solidaridad colectiva en materia de medio ambiente. Por otro lado, las comunidades autónomas tienen una competencia propia no solo en la ejecución, sino en el desarrollo legislativo de la legislación básica, y la de imponer «medidas adicionales de protección»; todo lo cual supone que dentro del marco político global del medio ambiente y de respeto al principio de solidaridad son constitucionalmente posibles una diversidad de regulaciones.
- STC 25/1983, de 7 de abril de 1983: conflicto de competencias promovido por el Gobierno Vasco. Por «principios», «bases» y «directrices» hay que entender los criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes en todo el Estado. Por ello, la mencionada idea posee un sentido positivo y otro negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, por la misma razón, constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aunque éstas sean exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas (art. 149.1.18 de la CE).
- STC 32/1983, de 28 de abril de 1983: las bases o normas básicas, mencionadas en el art. 149.1 de la CE, proporcionan al sistema normativo un denominador común a partir del cual las comunidades autónomas pueden desarrollar sus propias competencias. La labor de coordinación general y determinación de las

bases no pueden vaciar las competencias autonómicas. La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema.

- STC 22/1984, de 17 de febrero de 1984: recurso de amparo contra determinados actos jurídico y contra las vías de hecho en el desalojo de una vivienda a consecuencia de la orden de derribo. Hay una necesidad de respetar los derechos fundamentales a la inviolabilidad del domicilio. Se vulneró el art. 18.2 de la CE. La regla de la inviolabilidad del domicilio es de contenido amplio e impone una extensa serie de garantías y de facultades, en las que se comprenden las de vedar toda clase de invasiones, incluidas las que puedan realizarse sin penetración directa por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos. Lo decidido en un procedimiento vincula a los causahabientes de los que fueron parte y que están unidos a ellos por los vínculos de la solidaridad, ambos no pueden pretender reabrir el proceso ni ejercer la pretensión contradictoria con la ya resuelta y, además, han de soportar la ejecución de la decisión o sentencia dictada en el proceso seguido contra su causante o codeudor solidario.
- STC 137/1985, de 17 de octubre de 1985: recuso de amparo por el cual la demanda pretende una reposición de las actuaciones, no se encuentran las violaciones de la intimidad alegadas que pudiera entroncarse con el genuino significado del art. 18.2 de la C.E. La inviolabilidad del domicilio «constituye un auténtico derecho fundamental de la persona, establecido para garantizar el ámbito de privacidad de esta, en el espacio limitado que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones exteriores, de otras personas o de la autoridad. Como se ha dicho acertadamente, el domicilio es un espacio inviolable en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima. Por ello, este derecho no solo es objeto de protección el espacio físico en sí mismo, sino lo que en él hay de emanación de la persona y de la esfera privada».

- STC 144/1985, de 25 de octubre de 1985: recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco. Se considera el reparto constitucional y estatutario entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco. La norma impugnada no constituye una norma básica sobre la planificación, pero sí es una norma atributiva del Gobierno del Estado, que permite terminar procedimientos de aplicación para la fijación de las bases. La labor de planificación del Estado no se agota en la determinación de las bases, sino que comprende también la coordinación. Además, se persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, y se evitan así contradicciones o se reducen disfunciones que, si subsisten, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema y se declararían, igualmente las que la coordinación corresponde al Estado (arts. 149.1. 13ª y 131.2 de la CE).
- STC 102/1995, de 26 de junio de 1995: recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno Vasco. Se reconoce el deber de los poderes públicos de compatibilizar el desarrollo de la actividad económica y mejorar así el nivel de la calidad de vida. Las competencias ambientales se articulan, desde la UE, mediante la técnica de las normas mínimas y adicionales de protección, en virtud del principio de subsidiaridad con el claro paralelismo del esquema de nuestra CE. Al Estado le corresponde la legislación básica y lo básico tiene carácter mínimo. Las comunidades autónomas pueden establecer niveles de protección más altos. El Estado tiene el deber de dejar un margen para el desarrollo autonómico, pero menor que en otros ámbitos, y ello se justifica por un nivel de política global de medio ambiente que haga viable la solidaridad colectiva y garantice los niveles de medio ambientales por parte de todos. Las comunidades autónomas tienen la potestad de dictar normas adicionales para lograr una protección medioambiental más intensa.
- STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997: recursos de inconstitucionalidad de varias comunidades autónomas frente a la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre la reforma del Régimen Urbanístico y Valoración del Suelo. Concurrencia de diversos títulos competenciales por una parte están las competencias básicas del Estado sobre las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana y los

deberes básicos que a su titular le corresponde satisfacer. Esta sentencia redujo al mínimo las competencias del derecho urbanístico estatal. Se pretende establecer no la igualdad sino un común denominador que corresponde al Estado. En contraposición, a las comunidades autónomas y a la administración local les compete elaborar su modelo de urbanismo al servicio de sus estrategias territoriales. Las competencias exclusivas de las comunidades autónomas han de coexistir con las competencias estatales en virtud de los arts. 149.1 CE y 148.1.3.

- STC 94/1999, de 31 de mayo 1999: recurso de amparo. El concepto constitucional de domicilio es más amplio que el concepto jurídico-privado o jurídico-administrativo, ambos funcionales a otros fines distintos de la protección de la intimidad y la vida privada, y no admite concepciones reduccionistas como el concepto jurídico-penal de morada habitual o habitación.
- STC 119/2001, de 24 de mayo 2001: recurso de amparo de Pilar Moreno Gómez. El Tribunal ha sido en todo momento consciente del valor que por virtud del art. 10.2 CE ha de reconocerse en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en su interpretación y tutela de los derechos fundamentales (por todas, STC 35/1995, de 6 de febrero, FJ 3). Sobre lo que ahora interesa, dicha doctrina se recoge especialmente en las SSTEDH de 9 de diciembre de 1994, caso López Ostra contra Reino de España, y de 19 de febrero de 1998, caso Guerra y otros contra Italia. En dichas resoluciones se advierte que, en determinados casos de especial gravedad, ciertos daños ambientales aun cuando no pongan en peligro la salud de las personas pueden atentar contra su derecho al respeto de su vida privada y familiar, privándola del disfrute de su domicilio, en los términos del art. 8.1 del Convenio de Roma (STEDH de 9 de diciembre de 1994 y de 19 de febrero de 1998). Por lo que específicamente se refiere a la vulneración del derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), los alegatos de la ahora demandante en amparo carecen de respaldo probatorio. En concreto, a pesar de que esta afirma que los ruidos tienen un origen difuso y que no está limitado a una sola fuente de producción, y de que la saturación acústica realmente soportada es, por ello mismo, el resultado de una acumulación de ruidos, se constata que no ha acreditado la recurrente ninguna medición de los ruidos padecidos en su vivienda que permita concluir que, por su carácter prolongado e insoportable, hayan podido afectar al derecho

fundamental para cuya preservación solicita el amparo. Por el contrario, toda su argumentación se basa en una serie de estudios sismométricos realizados en lugares distintos de su domicilio, que ofrecen resultados diversos y hasta contradictorios.

- STC 16/2004, de 23 de febrero 2004: la exposición continuada a ruido que pongan en grave peligro la salud de las personas puede implicar una vulneración de los derechos humanos. El art. 25.1 de la CE deriva la exigencia, al menos, de que la Ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales; tampoco se exige aquí que la Ley establezca una clase específica de sanción para cada grupo de ilícitos, sino una relación de las posibles sanciones que cada Ordenanza Municipal puede predeterminar en función de la gravedad de los ilícitos administrativos que ella misma tipifica» (F. 6).
- STC 150/2011, de 29 de septiembre 2011: recurso de amparo del caso Moreno Gómez. Siguiendo la doctrina de la STC 119/2001, se reafirma que para considerar lesionados los derechos fundamentales a la integridad física y moral y a la intimidad domiciliaria, conectados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es preciso que exista un nivel de ruidos objetivamente evitable e insoportable que pongan en peligro grave e inmediato la salud y que sean imputables a la acción u omisión del poder público. Se desestima el amparo porque el recurrente se limitó a afirmar que su domicilio se encuentra en una zona acústicamente saturada, sin aportar prueba individualizada que acredite las circunstancias concretas de su vivienda y de su estado de salud. Tampoco se justifica el nexo de causalidad entre la lesión de los derechos fundamentales aducidos y su imputabilidad a la acción u omisión de la corporación municipal. Por otro lado, en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el caso Moreno Gómez contra Reino de España (STEDH de 16 de noviembre de 2004), se insiste en la necesaria acreditación de las circunstancias particulares de la vivienda y del estado de salud, sin que pueda limitarse la declaración de la lesión a que la zona, donde se encuentra la vivienda, haya sido calificada como acústicamente saturada.

- STC 233/2015, de 11 de diciembre de 2015: recurso de inconstitucionalidad. Esta sentencia reconoce «el principio de no regresión» en el tema medio ambiental. Afirmar que los deberes de conservación, defensa y restauración del medio ambiente que prescribe el art. 45 de la CE imponen a los poderes públicos «tanto la preservación de lo existente como vertiente dinámica tendente a su mejoramiento», y de ello se desprende la idea de la no regresión.

STS:

- STS RJ 2002\5047, de 15 de marzo de 2002, recurso de casación 9062/1996: las circunstancias del caso revelan una incidencia relevante en la tranquilidad de los vecinos como consecuencia de la actividad realizada por el causante, y un notable fracaso de las distintas oportunidades de corrección por el ayuntamiento. Los técnicos municipales constataron que el limitador de ruido había sido alterado y la actividad se desarrollaba con las puertas abiertas. La licencia fue anulada. El causante incumplió los requisitos de la licencia por lo que no puede solicitar una indemnización por responsabilidad patrimonial por la clausura de la actividad.
- STS RJ 2003\4920, de 10 de abril de 2003, recurso de casación 1516/1999: vulneración de la inviolabilidad del domicilio por la exposición al ruido, producido por una discoteca que generaba niveles de contaminación superiores a los permitidos. El ayuntamiento es responsable de no haber tomado medidas eficaces para proteger la inviolabilidad del domicilio (art. 18. 2 CE). Se condena al Ayuntamiento de Boiro a indemnizar a la víctima.
- STS RJ 2003\5366, de 29 de mayo de 2003, recurso de casación 7877/1999: se considera la exposición al ruido y vulneración de la inviolabilidad del domicilio. Contaminación acústica producida por una discoteca que genera niveles de ruido superiores a los permitidos. La administración tiene responsabilidad por el funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública. Se han originado daños por la pasividad de la Administración Local (art. 8.1 CEDH, art. 18.1 CE, art. 10.3 de la Ley 62/1978, y art. 139.2 de LJCA de 1998).

- STS RJ 2004\2826, de 27 de abril de 2004, recurso de casación 8362/1999: ruidos procedentes del aterrizaje y del despegue de aviones en la zona edificada. Los ruidos evitables e insoportables deben estar protegidos por las normas, pero no ha sido probado.
- STS RJ 2007\8552, de 26 de noviembre de 2007, recurso de casación 1204/2004: se presenta el recuso al amparo de lo dispuestos en el art. 88.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se considera la violación del art.18. Constitución Española, así como la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la sentencia 119/2001. Los vehículos utilizados, "*porter*" o de baldeo, representan un importante ahorro de agua, pero a cambio, generan algo más de ruido que otros sistemas, pues se sirven de la propia transmisión del motor del vehículo. Pues bien, es evidente que escoger la solución más económica por parte Administraciones Públicas no solo es posible, sino aconsejable, pero no cuando dicha elección supone poner en riesgo la salud o la intimidad del domicilio de los ciudadanos. Por ello, al ayuntamiento como le corresponde compatibilizar el servicio público que presta, con estos derechos fundamentales, y pese al excesivo tiempo transcurrido, no lo ha hecho. Se aprecia responsabilidad objetiva de la Administración y una evidente relación de causalidad.
- STS RJ 2008\491, de 14 de diciembre 2007, recurso de casación 7081/2004: define la inactividad de la administración. La sentencia recuerda los requisitos que estableció en el art. 29.1 de la LJCA. La inactividad de la administración se considera cuando, en virtud de una disposición general, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar el cumplimiento de la obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la administración no ha dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, estos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la administración.

- STS RJ 2008\7904, de 18 de noviembre de 2008, recurso 1920/2006: se considera inexistente la inactividad material. Hay ausencia del deber de realizar una acción dirigida por parte de la administración que dé cumplimiento a una prestación material concreta, determinada y debida.
- STS RJ 2010\6507, de 20 de julio 2010, 202/2007: trata sobre la falta de concreción de los valores permitidos de ruido. La sentencia anula la expresión «sin determinar» del RZOE. Considera procedente la impugnación por la falta de concreción de los valores permitidos en el tipo de área acústica, f, dedicado a los «sectores del territorio afectados a sistemas generales de infraestructuras de transporte, u otros equipamientos públicos que los reclamen» , dentro de la tabla A, que establece los «Objetivos de calidad acústica para ruido aplicables a áreas urbanizadas existentes», del Anexo II del Reglamento, dedicado a los denominados «Objetivos de calidad acústica». La Ley del Ruido exige proceder a una zonificación acústica de los usos del suelo. Esta primera técnica preventiva de planificación acústica actúa controlando y direccionando el ruido, lo que, desde luego, tiene trascendencia respecto del modelo consolidado de ciudad, pero, sobre todo, adquiere relevancia atendiendo a la dimensión prospectiva, futura, del planeamiento.

- STS RJ 2012\8870, de 8 de junio de 2012, recurso de casación 126/2010, ECLI:ES:TS:2012:4333: considera que el urbanismo se encuentra en evidente y creciente relación con el medio ambiente sobre planificación urbanística. El urbanismo sostenible conecta el medio ambiente y la planificación urbanística. Existe una progresiva preocupación por el medio ambiente que se proyecta sobre el urbanismo. El planeamiento constituye un eje central y esencial que integra la primera línea en la lucha contra la contaminación acústica, en el medio urbano, que diseña la Ley del Ruido y que desarrollan las normas reglamentarias impugnadas. Si se quiere una protección realmente enérgica y eficaz en la protección de la contaminación sonora, se necesita que las zonas de servidumbres acústicas estén incluidas en el planeamiento para que estas delimitaciones sean efectivas (arts. 9,10 y 11 de la Ley del Ruido). La sanidad es otra materia que está comprometida cuando se producen agresiones externas como las procedentes del ruido.
- STS RJ 2013\2346, de 10 de julio de 2012, recurso de casación 2483/2009, ECLI:ES:TS:2012:5538: el principio de no regresión sobre medio ambiental protege los logros alcanzados. Así, no se puede retroceder en la superficie total de zonas verdes de un municipio, salvo por razones de interés público prevalente. La superficie de zona verde de un municipio se configura como un mínimo sin retorno que debe respetar la administración. El TFUE, art. 4 e), afirma que es una competencia compartida con los Estados miembros. En el art. 11 del citado texto se concreta que «las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión Europea, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible». Los arts. 191 y 193 del TFUE apuestan por la sostenibilidad medioambiental. Nuestro derecho positivo interno encuentra apoyo en el art 45 de la CE y, luego, en el art. 2 en del TRLS 2008, donde se impone la obligación de regularizar la ordenación, ocupación, transformación o uso del suelo y la obligación de proceder a la utilización de este conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.

- STS RJ 2013\3153, de 19 de marzo de 2013, sala 1ª, sección 1ª de lo civil, recurso de casación 1974/2010, ECLI:ES:TS:2013:1438: considera las vibraciones en el edificio próximo al paso de los trenes Metro. Edificio construido sin respetar la zona de servidumbre del Metro. Se reconoce la responsabilidad solidaria de la constructora y promotoras por incumplimiento de las obligaciones profesionales impuestas por la LOE. Se adoptan medidas correctoras técnicas para la eliminación de la causa de las vibraciones. La empresa Metro debe soportar la ejecución de las obras necesarias para corregir las anomalías constructivas.

- STS RJ 2013\6491, de 16 de septiembre de 2013, recurso de casación 3088/12, ECLI:ES:TS:2013:4502: esta sentencia es citada en la STSJN 89/2013 como ejemplo de inactividad administrativa. La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo reconoce el carácter singular del procedimiento de control de la inactividad de la administración establecido en el artículo 29.1 de la Ley Jurisdiccional. Así, considera que no constituye un cauce procesal idóneo para pretender el cumplimiento por la administración de obligaciones que requieren la tramitación de un procedimiento contradictorio antes de su resolución. Como recuerda la sentencia de 24 de julio de 2000, «para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación, con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la administración.
- STS RJ 2014\2699, de 5 mayo de 2014, recurso de casación 2760/2012, ECLI:ES:TS:2014:1944: la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid se adapta a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre, relativa a los servicios de mercado interior. No se considera que haya discriminación cuando se trata de establecimientos sustancialmente distintos, en los que las diferencias sustanciales se concentran en el horario de apertura, en el impacto acústico que pueda comportar, en el servicio que se presta y en la diferente actitud de los usuarios según el servicio que se ofrece en el interior de los locales, ya que tienen trascendencia jurídica.

STSJ:

- STSJ 1185/1999 de Asturias, RJCA 1999\4374, de 16 de noviembre de 1999, recurso apelación 12/1997, (confirmada por STS RJ 5723/2003, de 23 de junio de 2003): solicitud de una nueva ubicación para el espectáculo denominado «semana

negra» celebrada con carácter anual. La solicitud esta motivada por la contaminación acústica y las molestias que genera. El ayuntamiento de Gijón no ha adoptado medidas de control ante el reiterado incumplimiento de los límites de ruidos. Los niveles de intensidad de ruidos en el interior de las viviendas de los demandantes según las mediciones efectuadas por la Policía Local en horas nocturnas y con las ventanas cerradas durante las ediciones de 1995 y 1996, excede con mucho el tolerado en la propia Ordenanza Municipal. Esto supone un menoscabo del derecho a un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona habida cuenta que la contaminación acústica perjudica la salud. La conducta del Ayuntamiento demandado demuestra que no se ha ponderado previamente a la autorización para la celebración de la «Semana Negra». No se aprecia el justo equilibrio que hay que mantener entre los intereses concurrentes de la salud de los interesados y la sociedad en su conjunto a disfrutar de actos festivos, habida cuenta los graves perjuicios causados al medio ambiente por la reiteración con la que se han producido las infracciones. Debido a la ausencia de actuación para combatir las infracciones y la incidencia negativa en el bienestar no concurre el justo equilibrio que hay que mantener entre los intereses concurrentes de la salud de los interesados y la sociedad en su conjunto a disfrutar de actos festivos. Se acuerda erradicar de la zona conocida como el «parque inglés» las sucesivas ediciones del acto.

- STSJ de Islas Baleares 593/2001, RJCA 2001\1142, recurso apelación 469/1999, de 1 de junio de 2001: contaminación acústica y ordenanzas municipales. Restricción de la actividad de construcción durante un período determinado. Potestades municipales y justificación.
- STSJA 14646/2001, de 22 de octubre 2001, JUR 2002\182122: el titular de una discoteca recurre la sanción de 150 000 pesetas y la clausura del local por 6 meses como responsable de una infracción grave y por no haberse adaptado a los requerimientos y, además, permanecía abierto. La guardia civil comprobó que había 100 personas tomando copas a pesar de que el local tenía orden de cierre y de las múltiples quejas de los vecinos. La sentencia desestimo el recurso presentado por el titular de la discoteca y comunicó a las partes la improcedencia del recurso de casación.

- STSJCV 590/2006, de 7 de abril de 2006, RJCA 2006\800, recurso apelación 1539/2002: señala la necesidad del justo equilibrio entre la libertad de empresa y la contaminación acústica. Una ponderación conjunta de los valores concurrentes, debamos concluir con que las limitaciones que para la libertad de empresa que señala la codemandada son necesarias, adecuadas y proporcionales para la preservación de otros principios o derechos constitucionales a los que más arriba se ha hecho mención; por ello reiteraran lo dicho en la STSJCV de 20-1-2001. Una ponderación conjunta de los valores concurrentes, debamos concluir con que las limitaciones que para la libertad de empresa que señala la codemandada son necesarias, adecuadas y proporcionales para la preservación de otros principios o derechos constitucionales a los que más arriba se ha hecho mención. La eventual declaración de ZAS no tiene carácter sancionador; no tiene una función represiva, retributiva o de castigo, que es lo que distingue a la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines –coerción y estímulo para el cumplimiento de las Leyes; disuasión ante posibles incumplimientos; o resarcimiento por incumplimientos efectivamente realizados. La declaración por el Ayuntamiento de una zona acústicamente saturada es obligatoria cuando concorra el supuesto de hecho contemplado en la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones. La STEDH en el asunto Moreno Gómez contra España puso en cuestión la inactividad de la Administración Pública. Se condena al Ayuntamiento de Valencia a que declare zona ZAS el referido entorno, ello previa delimitación definitiva, que deberá darse en el plazo máximo de tres meses a partir de la notificación de presente Sentencia. Asimismo, se condena al Ayuntamiento de Valencia a adoptar en dicho plazo las medidas correctoras previstas en la Ordenanza Municipal del Ruido y Vibraciones.
- STSJ 14/2007, de Islas Canarias, de 26 de enero 2007, RJCA 2007\185, recurso apelación 219/2006: la sentencia se reconoce el derecho a celebrar las fiestas locales. El derecho a la intimidad personal y familiar que se ha vulnerado por el ruido con motivo de la celebración del carnaval en el centro de la ciudad. Los niveles de ruido eran evitables e insoportables. Se constata la necesidad de proteger la intimidad personal y familiar en el ámbito domiciliario, siempre que

dificulten el libre desarrollo de la personalidad. En consecuencia, la administración debe adoptar las medidas necesarias.

- STSJN 892/2013, RJCS 2014/269, recurso de apelación 117/2013, ECLI:ES:TSJNA:2013:313, de 18 de octubre 2013: inactividad de la administración frente a los ruidos producidos por actividades nocivas, molestas, insalubres y peligrosas. No se adoptaron las medidas correctoras por el ayuntamiento para reducir los niveles existentes que vulneraban los derechos fundamentales existentes. En consecuencia, sí procede la indemnización.
- STSJM 804/2016, de 23 de noviembre de 2016, JUR 2017\2367, recurso de apelación 421/2016: licencias administrativas y autorizaciones. Urbanismo y ordenación del territorio. No es discriminatorio porque se trata de establecimientos sustancialmente diferentes, en los que las diferencias esenciales se concentran en los horarios de apertura, en el impacto acústico que puede comportar, en el tipo de servicio que se presta en los diferentes establecimientos, y en la diferente actitud de los usuarios según el servicio que se presta en el interior de este. De manera que estas circunstancias son elementos diferenciadores que tienen indudable trascendencia jurídica, proporcionando el trato diferente de una justificación objetiva y razonable.

No puede predicarse una uniformidad en el régimen jurídico de aplicación, respecto de las terrazas de veladores, cuando las situaciones jurídicas contempladas son diferentes. La proscripción de la discriminación, art. 14 de la CE, impone que no pueda equipararse, confiriendo igual trato, a lo que es por su propia naturaleza diferente. El art. 20.2 de la Ordenanza de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración de 30 de julio de 2013, en su artículo 3.1, realiza una remisión a la legislación de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas a la hora de definir las que son susceptibles de instalar terrazas, por lo que debe llegarse a la conclusión de la imposibilidad de instalación de terrazas para los bares especiales. Considera que se ha aplicado el principio de proporcionalidad y que no se infringe el principio de igualdad.

- STSJCV 246/2019, de 3 de mayo de 2019, RJCA 2019\434, recurso de apelación 48/2017, ECLI:ES: TSJCV:2019:2133: derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio frente a las inmisiones sonoras de la actividad de un bar. Existía una prueba pericial objetiva y científica que acreditaba el funcionamiento ordinario de la actividad, que era causa de inmisiones intolerables que vulneraban el derecho a la intimidad de los actores. Se concluye que se producían valores superiores a los permitidos, pero queda acreditado que no procede indemnización porque el local está cerrado y los demandantes no residen en la vivienda y se pretendía obtener un beneficio económico del ayuntamiento.

SAP:

- SAP 65/2014, de 3 de abril 2014, AC 2014\656, ECLI:ES: APAB:2014:363, recurso de apelación 363/2014: el demandado posee 10 perros cuyos ladridos producen inmisiones ilícitas por ruidos. La vivienda está situada en suelo urbano. Estos hechos comportan de modo notorio una molestia perjudicial para la salud y el bienestar de las personas. Se confirma íntegramente la sentencia de instancia. Se le condena a una indemnización de 2000 €. Se considera la responsabilidad extracontractual por daños derivado de inmisiones ilícitas.

SJCA:

- SJCA 230/2010, de 8 de junio, RJCA 2010\615, ECLI:ES: JCA:2010:11: recurso contra el decreto del alcalde del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón sobre la autorización de espectáculos públicos. El PGOU califica como área levemente ruidosa. un espacio abierto, limitado al norte y a escasos 15 metros por viviendas de carácter unifamiliar, en la calle Islas Canarias, al sur y a no más de 20 metros por viviendas en altura, calle Camino de las Huertas, al este por una zona deportiva pública y al oeste por un centro escolar. El ruido, en la sociedad de nuestros días, puede llegar a representar un factor psicopatógeno y una fuente permanente de perturbación de la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo acreditan, en particular, las directrices marcadas por la Organización Mundial de la Salud sobre el ruido ambiental, cuyo valor como referencia científica no es preciso resaltar.

No cabe duda de que los administrados, que padecen y soportan los efectos nocivos derivados del ruido, ven comprometidos y lesionados derechos y libertades fundamentales que la CE les garantiza. Los derechos a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1. CE), a la salud (art. 43 CE), a la inviolabilidad domiciliaria (art. 18.2. CE) y a la libre elección de domicilio (art. 19 CE) son los más notables, como hemos tenido ocasión de exponer al tratar los bienes jurídicos tutelados en el derecho al descanso. Esta lesión también es imputable a los poderes públicos cuando, con su acción u omisión, permiten o no impiden con eficacia, las molestias derivadas de la contaminación acústica. Junto a estos posibles derechos afectados, desde el otro lado, están los propios autores del ruido, que se consideran lesionados en el disfrute de otras libertades y derechos como la libertad de empresa (art. 38 CE) o el derecho al ocio (artículo 43.3 CE), cuando los poderes públicos limitan o impiden las actividades causantes del ruido.

En contraposición a lo anterior, frente a los sujetos que sufren los perjuicios derivados del ruido, los sujetos activos del ruido (comisiones, comparsas, festeros...) o beneficiarios (empresarios del sector servicios) de las fiestas alegan en su favor el derecho a la libertad de empresa y el derecho al ocio. La actividad festiva puede ser una manifestación de la libertad del individuo en el ámbito de la iniciativa económica e implica el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión para crear empresas, y actuar en el mercado, además de para establecer sus propios objetivos y gestionar sus recursos.

La libertad de empresa, en modo alguno, puede tener un carácter absoluto y puede estar limitada por otros derechos, como pueden ser en el presente caso el descanso, la salud, la intimidad y el medio ambiente, que este tribunal, sin duda alguna, considera de rango superior al del ocio o al de libertad de empresa

Las ordenanzas municipales establecen limitaciones al establecimiento de nuevas actividades de ocio nocturno, atendiendo a parámetros distintos, relativos a la zona específica: distancias mínimas entre los diversos locales, anchura de las calles donde se quieren establecer y medidas respecto al aforo que los hagan aptos

para estas actividades, además de proponerse garantizar la reducción de las molestias a los vecinos mediante la exigencia de sistemas de control proporcionados y eficaces. Prevalecen, pues, las medidas de policía a las de fomento del libre comercio.

Se declara que los recurrentes no tienen la obligación legal de soportar las actividades desarrolladas tanto en el recinto ferial del Camino de las Huertas, como en el Anfiteatro y en la explanada del Torreón, y deben trasladarse las mismas a un lugar donde no se alteren las condiciones de vida de los mismos, dada su incompatibilidad con los usos propios de las zonas verdes y el carácter residencial del entorno, ya que no es posible adoptar medidas eficaces que impidan la contaminación acústica y que habrán de adoptarse inmediatamente. Si para las próximas fiestas el ayuntamiento no pudiese trasladar los eventos y espectáculos a un lugar adecuado, se deberán adoptar medidas eficaces para evitar que los citados eventos y espectáculos no superen los valores límite de contaminación acústica previstos en las normas de aplicación.